



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ кандидат юридичних наук, доцент

Львівського національного університету імені Івана Франка,
співредактор «Українського часопису конституційного права»

УКРАЇНСЬКА МОВА ЯК ДЕРЖАВНА: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ABSTRACT

Linguistic relations are a rather complicated area for legal regulation, since it has a direct relation to national identity, and in Ukrainian conditions, where a purposeful policy of destroying the Ukrainian language has been conducted for centuries, the issue of linguistic relations is especially important and tedious at the same time. Along with this, it has not been possible to solve it for more than twenty years of state sovereignty of Ukraine. Instead, Ukrainian society was deliberately polarized in relation to the issue of the state language and the status of the Ukrainian language, respectively.

Linguistic relations are simultaneously connected with the fundamental right to communicate and study in native language and national identity of the state. This determines the main parameters of the legal regulation of language relations in Ukraine. On the one hand, it must guarantee fundamental rights, on the other hand — create conditions for the functioning and development of the Ukrainian language as the official, to restore its status as an actual (and not formal) mean of official communication. European standards for linguistic relations are generally aimed at securing fundamental rights, while they leave a broad scope of freedom for the states to regulate their own linguistic relations, based on historical and other peculiarities and contemporary needs. Therefore, the state policy of Ukraine in the linguistic sphere should be balanced and based, first of all, on the recognition of the fundamental role of the state language for national statehood, on the implementation of Ukraine's commitments in the field of linguistic relations, and also taking into account national features of the functioning of the Ukrainian language, its 'coexistence' with other languages in the historical context.

Key words: official language, European standards of language relationships, Ukrainian language as the official.

АНОТАЦІЯ

Мовні відносини — досить складна сфера для правового регулювання, адже має безпосередній стосунок до національної ідентичності, а в українських умовах, де протягом століть велася цілеспрямована політика знищення української мови, питання мовних відносин є особливо важливим та дразливим водночас. Поряд із цим, вирішити його упродовж двадцяти з лишнім років державного суверенітету України поки не вдалося. Натомість українське суспільство свідомо поляризувалося у відношенні до питання державної мови й статусу української мови відповідно. Мовні відносини одночасно пов'язані із основоположним правом людини на спілкування і навчання рідною мовою та державною національною ідентичністю. Це визначає головні параметри правового регулювання мовних відносин в Україні. З одного боку, воно має гарантувати основоположні права, з іншого — створити умови для функціонування та розвитку української мови як державної, відновлення її статусу як фактичного (а не формального) засобу офіційного спілкування. Європейські стандарти мовних відносин загалом спрямовані на забезпечення згаданих основоположних прав, водночас вони залишають широкую сферу свободи держав у врегулюванні власних мовних відносин, виходячи з історичних та інших особливостей і сучасних потреб. Тому державна політика України у мовній сфері має бути виваженою та повинна будуватися, передусім, на визнанні ключової ролі державної мови для національної державності, на виконанні Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у сфері мовних відносин, а також на врахуванні національних особливостей функціонування української мови, її «співіснування» з іншими мовами в історичному контексті.

Ключові слова: державна мова, європейські стандарти мовних відносин, українська мова як державна.

Мовні відносини — досить складна сфера для правового регулювання, адже має безпосередній стосунок до національної ідентичності, а в українських умовах, де протягом століть велася цілеспрямована політика знищення української мови, питання мовних відносин є особливо важливим та дражливим водночас. Національна ідентичність — це «колективне чуття, зіперте на віру в належність до однієї нації і спільність більшості атрибутів, які роблять її відмінною від інших націй»¹. Тому держави досить обережно підходять до врегулювання мовних відносин, а на міждержавному рівні розроблено низку стандартів та прийнято відповідні документи. У рамках Ради Європи такі стандарти відображені у двох основних актах — Європейській Хартії регіональних мов та мов меншин від 5 листопада 1992 року та Рамковій конвенції про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року.

Поряд із дотриманням загальноновизнаних стандартів, правове регулювання мовних відносин у європейських державах суттєво різняться: воно здійснюється на конституційному, законодавчому рівні чи на обох одночасно, є менш чи більш деталізованим, спрямоване на гарантування мовних прав нацменшин чи, також, і на визначення статусу державної (офіційної) мови тощо. Очевидно, що ці питання вирішуються з огляду на національні особливості історичного, етнічного, суспільно-політичного та іншого характеру.

Водночас в Україні питання європейських стандартів правового регулювання мовних відносин оповито певною міфічністю, а ставлення до них часом є кардинально протилежним: від перебільшення та крайнього широкого тлумачення (часто — довільного та необґрунтованого) одними до повного ігнорування іншими. Проте детальне ознайомлення зі згаданими документами, а також аналіз практики регулювання мовних відносин у державах, що належать до європейського правового простору, свідчить про помилковість обох позицій. З одного боку, європейським документам та міжнародним зобов'язанням України, що із них випливають, часто приписують неіснуючі речі, гіперболізуючи обов'язки щодо гарантування і захисту інших мов (не державної). З іншого, пропонують не зважати на існуючі в рамках Ради Європи стандарти регулювання мовних відносин.

Як видається, державна політика у мовній сфері має бути виваженою та повинна будувати-

ся: на визнанні ключової ролі державної мови для національної державності; прагматичній оцінці взятих Україною на себе зобов'язань за міжнародно-правовими актами та їх виконанні; а також на врахуванні національних особливостей функціонування української мови, її «співіснування» з іншими мовами в історичному контексті.

Метою цієї статті є окреслення напрямів для розуміння та подальшого аналізу співвідношення європейських стандартів правового регулювання мовних відносин та національних особливостей функціонування української мови як державної.

Європейські стандарти мовних відносин, як уже зазначалося, випливають із Європейській Хартії регіональних мов та мов меншин від 5 листопада 1992 року (далі — *Європейська Хартія або Хартія*), Рамкової конвенції про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року (далі — *Рамкова конвенція*). Передусім, важливо з'ясувати, з якою метою приймалися вказані документи, адже телеологічний підхід дає можливість зрозуміти сутність скерованих до держав вимог та їх обов'язків відповідно.

У преамбулі Європейської Хартії, зокрема, зазначено, що «охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких знаходяться під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи»². Таке формулювання дає підстави для висновку, що головною метою Хартії є збереження мовної багатоманітності як складової європейської культурної спадщини. Під «регіональною мовою або мовою меншини» Хартія розуміє мови, що «традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави» (стаття 1). При цьому, в преамбулі Європейської Хартії зазначено, що «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкодити офіційним мовам і необхідності вивчати їх».

Суть зобов'язань України за Хартією фактично полягає у створенні умов для використання

¹ Гібернау Монсерат. *Ідентичність націй*. — К.: Темпора, 2012. — С. 20.

² *Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин*, Страсбург, 5 листопада 1992 року. Хартію ратифіковано Законом № 802-IV від 15.05.2003 // http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014/print1516825017475571

регіональних мов або мов меншин в освіті, діяльності засобів масової інформації, діяльності у сфері культури, економічному і соціальному житті, транскордонних обмінах, а також у діяльності адміністративних органів та сфері публічних послуг (стосується лише органів місцевої та регіональної влади) і судової влади. Щоправда, в останній із перелічених сфер такі зобов'язання є обмеженими та стосуються можливостей подання документів (доказів) такими мовами.

Поряд із цим важливо підкреслити, що Хартія залишає широку сферу розсуду для держав при імплементації її стандартів, очевидно, для врахування національних особливостей мовних відносин. Так, у статті 8, що передбачає заходи у сфері освіти, вказується, що вони застосовуються «відповідно до стану кожної з таких мов (регіональних мов або мов меншин — *авт.*) і без шкоди для викладання офіційної мови (мов) держави». У статті 10, у якій викладено заходи у сфері адміністративних органів та публічних послуг, зазначається, що держави застосовують їх «у міру розумної можливості».

На відміну від Хартії, Рамкова конвенція про захист національних меншин спрямована на гарантування прав національних меншин, у тому числі мовних. Як зазначено в преамбулі документу, у ньому визначаються принципи та зобов'язання «з метою забезпечення у державах... ефективного захисту національних меншин та прав і свобод осіб, що належать до цих меншин, в рамках закону, *поважаючи територіальну цілісність та національний суверенітет держав*»³.

У сфері мовних відносин з Рамкової конвенції випливає *обов'язок* держав «визнавати за особою, яка належить до національних меншин»: право на вільне і безперешкодне використання мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формі» (ч. 1 ст. 10); використовувати своє прізвище (по батькові) та ім'я мовою меншини (ч. 1 ст. 11); право бути негайно поінформованою зрозумілою для неї мовою про підстави її арешту, про характер та причини будь-якого обвинувачення проти неї та право захищати себе цією мовою, у разі необхідності, з використанням безкоштовних послуг перекладача (ч. 3

ст. 10); право публічно виставляти вивіски, написи та іншу інформацію приватного характеру мовою своєї національної меншини (ч. 2 ст. 11); право вивчати мову своєї меншини (ч. 1 ст. 14).

Окрім імперативних обов'язків, покладених на держави-сторони Конвенції, вона містить і низку м'яких норм. Так, відповідно до неї, у місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, держави *намагаються забезпечити, по можливості*: умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями (на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам) (ч. 2 ст. 10); використовувати традиційні місцеві назви, назви вулиць та інші топографічні покажчики, призначені для загального користування, *також* і мовою відповідної меншини, *якщо у цьому є достатня необхідність* (ч. 3 ст. 11); належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою (у разі достатньої необхідності) (ч. 2 ст. 14).

Таким чином, Рамкова конвенція, як і Хартія, також передбачає досить широку свободу національної влади у правовому регулюванні мовних відносин за умови лише «визнання за кожною особою, яка належить до національних меншин» низки базових прав у мовній сфері. Із прецедентної практики ЄСПЛ випливає, що такі основоположні права повинні бути не тільки визнані, але й гарантовані державами (ЄСПЛ розглядає порушення мовних прав у контексті права на справедливий судовий розгляд та права на освіту).

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що європейські стандарти мовних відносин спрямовані на захист регіональних мов та мов меншин, які традиційно використовуються в межах певної території держави (географічної місцевості, де така мова є засобом спілкування певної кількості осіб, що виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів) з метою збереження культурної багатоманітності Європи, а також на захист мовних прав національних меншин. Водночас застосовувані державами у рамках згаданих документів заходи не повинні шкодити державній мові, а держави при регулюванні мовних відносин володіють достатньо широкою свободою для врахування національних особливостей та потреб розвитку державної мови.

³ Рамкова конвенція про захист національних меншин, Страсбург, 1 лютого 1995 року. Рамкову конвенцію ратифіковано Законом № 703/97-ВР (703/97-ВР) від 09.12.97 // http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_055/print1519840035740971

Особливості регулювання мовних відносин в європейських державах. Виходячи із національних особливостей, передусім, історичного, етнічного та суспільно-політичного характеру, європейські держави по-різному вирішують питання мовних відносин. Переважна більшість сучасних держав Європи засновані на національному суверенітеті (national sovereignty). Професор Джеремі Ребкін стверджує, що «суверенітет є юридичним виразом національної незалежності», «суверенітет для нації є тим самим, що свобода для індивіда»⁴. На противагу владі феодалів та Християнської церкви, що панували в епоху Середньовіччя, модерні держави Західної Європи формували власні конституційні системи як національні держави — держави, засновані на національній ідентичності. Відтак назва національної спільноти давала назву відповідній державі, а її мова отримувала статус державної (national).

Проте серед європейських держав є і винятки. До прикладу, сучасна Швейцарія пройшла шлях від конфедерації до федеративної форми державного устрою. Заснована Федеральним пактом 1815 року, Конфедерація держав у 1848 році була перетворена на федеративну державу, що об'єднала ті ж кантони. Відтак, Конституція Швейцарії стверджує, що кантони володіють суверенітетом (стаття 3), «національними мовами» є німецька, французька, італійська та романська (стаття 4), а «офіційними мовами» Конфедерації — німецька, французька, італійська, а також романська — в комунікації Конфедерації з особами, які спілкуються цією мовою (стаття 70)⁵. Крім того, в Конституції вказується, що рішення про офіційну мову кантону приймає він самостійно з урахуванням традиційного територіального поширення мов та проживання корінних мовних меншин.

Ще одним винятком є Бельгія, яка стала першим прикладом дисоціативної федерації, утвореної шляхом перетворення унітарної держави, що було зумовлено історичним проживанням на її території кількох національних та мовних спільнот. Протягом 25-ти років у Бельгії відбувалися кардинальні зміни державно-територіального устрою: від традиційної унітарної держави вона перейшла спочатку до регіоналістичної, а згодом — до федеративної форми⁶. Як федерація, Бельгія включає три спільноти (фламандську, французьку і німецькомовну), три регіони (Фламандський, Валлонський і Брюссельський) та чотири мовні регіони (гол-

ландськомовний, французькомовний, двомовний регіон столиці Брюсселю і німецькомовний)⁷. В Конституції Бельгії вказано, що використання мов у цій країні є добровільним; регулювання у цій сфері може здійснюватися лише законом і стосуватися лише актів публічної влади (стаття 30).

Як у Швейцарії, так і в Бельгії — досить складні суспільства у мовно-культурному відношенні. Незважаючи на це, цим державам не тільки вдалося врегулювати мовні відносини, гарантувати права мовних меншин, але й забезпечити політичне представництво згаданих спільнот в органах публічної влади. Варто зауважити, що застосовані в них підходи до регулювання мовних відносин є історично обумовленими, тому покликання на їх досвід, як приклад для України, видається некоректним. Україна, як і більшість держав Європи, утворена як національна держава, про що фактично стверджується у Рішенні Конституційного Суду України у справі про застосування української мови⁸. Тому саме їхній досвід у врегулюванні мовних відносин, проте із похибкою на історичні особливості функціонування української мови, її заборону протягом тривалих періодів, політику русифікації і т. д., вартує уваги при розробці законодавства про мови.

Особливості правового регулювання мовних відносин в Україні. На жаль, від часу проголошення державного суверенітету і до сьогодні питання мовних відносин в Україні вирішено так і не було. Упродовж двох десятиліть українське суспільство свідомо поляризувалося стосовно державної мови й статусу української мови відповідно. Відсутність єдиної політики та почергові коливання то в бік гарантій функціонування і розвитку української мови, то в протилежну сторону тільки ускладнили вирішення проблеми.

⁴ Jeremy Rabkin. *National Sovereignty: Why it is Worth Defending* // *World Family Policy Forum 2000*, <http://www.law.byu.edu/wfpc/forum/2000/Rabkin.pdf>

⁵ *Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999* // <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf>

⁶ *Federal and Regional States, Venice Commission, CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 6 October 1997* // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1997\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1997)005-e)

⁷ *The Belgian Constitution, 1994, art. 2–4* // http://www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html

⁸ Рішення КСУ від 14.12.1999 №10-пн/99 (справа про застосування української мови). – абз. 4 п.3 мотивувальної частини Рішення // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>

У Конституції України чітко визначено статус української мови як державної, проте він є досить розмитим, адже в українських умовах, об'єктивно, залежить від статусу російської мови. Така невизначеність із реальним, а не формальним, статусом української мови пов'язана із глибшою проблемою розуміння природи української державності, якій відповідає певний тип мовних відносин, про що йтиметься далі. Але для повноти розуміння сучасного стану мовних відносин та природи існуючих проблем, розглянемо коротко головні періоди розвитку правового регулювання мовних відносин в суверенній Україні.

Перший період, щоправда, розпочався ще під час перебування України у складі СРСР та охоплює часовий проміжок між прийняттям 28 жовтня 1989 року Закону УРСР «Про мови в УРСР» і набранням чинності Конституцією України 1996 року. Закон фактично став першим кроком на шляху утвердження статусу української мови як державної.

Варто згадати про те, що 27 жовтня 1989 року до чинної на той час Конституції УРСР 1978 року було внесено зміни і доповнення, у тому числі — в новій редакції викладено статтю 73, у якій вказано, що державною мовою УРСР є українська мова⁹. А вже наступного дня було прийнято усім відомий Закон про мови в УРСР. Окрім дублювання відповідних норм Конституції УРСР щодо статусу української мови як державної, Закон включив низку важливих положень. Передусім, це формулювання завдань законодавства про мови, серед яких, окрім інших, є «виховання шанобливого ставлення до національної гідності людини, її культури і мови» (стаття 1 Закону).

Крім того, Закон передбачив, що українська є мовою: 1) актів найвищих органів державної влади та управління УРСР (приймаються українською мовою, публікуються українською та російською мовами); 2) роботи, діловодства і документації, а також взаємовідносин державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій; 3) офіційних документів, які посвідчують статус громадянина (щоправда, ці документи також виконуються російською мовою); 4) офіційних зібрань державних, партійних, гро-

⁹ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР. Закон УРСР від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

мадських органів, підприємств, установ і організацій; 5) документів про вибори народних депутатів місцевих, республіканських і союзних органів державної влади; 6) судочинства; провадження у справах про адміністративні правопорушення; нотаріального діловодства; арбітражного провадження; прокурорського нагляду; юридичної допомоги; 7) освіти та науки; 8) офіційних засобів масової інформації; 9) офіційних назв державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій; 10) топонімів і картографічних видань.

Закон також містив поняття національної мови, під якою розумілися мови «інших національностей». Ці мови могли використовуватись в роботі державних, партійних та громадських органів, а також практично у всіх перелічених вище сферах «поряд з українською мовою» (стаття 3 Закону). За російською мовою було закріплено статус мови міжнаціонального спілкування та передбачено, що Українська РСР «забезпечує вільне користування російською мовою як мовою міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР» (стаття 4).

Загалом згаданий Закон відіграв позитивну роль, адже дав можливість закріпити статус української мови як державної. Та водночас саме від нього бере початок «розмитість» цього статусу: у публічно-правовій сфері допускалося одночасне застосування, поряд із державною мовою, згаданих вище «національних мов», що фактично звелось до застосування лише однієї із них (російської), якій, до того ж, було надано статус мови «міжнаціонального спілкування народів СРСР».

Застосований в Законі підхід загалом відповідає духові періоду існування УРСР у складі СРСР. Проте після проголошення державного суверенітету України ситуація суттєво не змінилася, а відповідні положення про мови перекочували до законодавства суверенної України. Статус державної мови залишався нечітким, і ця тенденція збереглася і після прийняття Конституції України 1996 року.

Другий період розвитку правового статусу державної мови охоплює час від набрання чинності Конституцією України 28 червня 1996 року і до прийняття 3 липня 2012 року Закону України «Про засади державної мовної політики». Як не дивно, він характеризується послабленням позицій української мови як державної, що супроводжувалося

гойданням у різні сторони стосовно питання про природу української державності.

Йдеться про вирішення питання про суб'єкта творення Української держави: це українська *нація* (якщо так, то за прикладом держав Західної Європи, що у своїй переважній більшості є національними конституційними державами, саме вона має бути джерелом офіційної назви держави та її державної мови) чи [багатонаціональний] український народ (що потребує гарантування рівного статусу національних мов усіх етнічних спільнот, що його складають)? Якщо Декларація про державний суверенітет України чітко вказувала, що Українська РСР «як суверенна *національна держава*» розвивається на основі здійснення українською *нацією* свого невід'ємного права на самовизначення», то в преамбулі Конституції України суб'єкт права на самовизначення був подвоєний. У ній, зокрема, зазначено, що Верховна Рада України приймає Конституцію «на основі здійсненого *українською нацією, усім Українським народом* права на самовизначення». При цьому, тут же народ визначається як «громадяни України всіх національностей».

Продовжуючи закладену Законом про мови традицію, у статті 10 Конституції України визначено, що державною мовою в Україні є українська мова, держава забезпечує її всебічний розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Поряд із цим, містяться гарантії «вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин».

Таким чином, роль Конституції України в утвердженні статусу української мови як державної двояка. З одного боку, вона на найвищому юридичному рівні, на стабільній основі закріпила її становище як державної мови (відповідні норми містяться у розділі I серед засад конституційного ладу України). З іншого, вона не прояснила ситуації зі сферами обов'язкового застосування державної мови та сферами використання інших мов, залишивши це питання для законодавчого регулювання. Поряд із цим, новий закон не був прийнятий аж до 2012 року, а отож, продовжував діяти Закон УРСР 1989 року.

Невирішеність згаданих питань призвели до потреби офіційного тлумачення статті 10 Конституції України Конституційним Судом України. Давши визначення державної (офіційної) мови як мо-

ви, «якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя», орган конституційної юрисдикції водночас наголосив на тому, що статус української мови як державної «повністю відповідає державотворчій ролі української нації, ... нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі»¹⁰. У такий спосіб Конституційний Суд України усунув двозначність щодо природи української державності, породженої преамбулою Конституції, та створив основу для утвердження статусу української мови як державної.

Конституційний Суд України розтлумачив, що публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). Російська мова в рішенні КСУ розглядається з огляду на її статус як мови нацменшини. У рішенні зазначено, що російська та інші мови національних меншин можуть використовуватися поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (у межах і порядку, що визначаються законами України)¹¹.

Третій період розвитку правового статусу державної мови розпочався із прийняттям 3 липня 2012 року Закону України «Про засади державної мовної політики». Цей нормативно-правовий акт створив у сфері мовних відносин ситуацію «паралельної реальності», за якої формально підтверджується статус української мови як державної, неодноразово наголошується на потребі та обов'язку її застосування в публічно-правовій та інших сферах, проте фактично цей статус та згадані норми нівелюються запровадженням інституту регіональної мови, що на практиці отримує статус офіційної. Як в частині окремих правових норм, так і концептуально Закон суперечить Конституції України. Наведемо коротко кілька аргументів на користь цієї тези.

¹⁰ Рішення КСУ від 14.12.1999 №10-рп/99 (справа про застосування української мови). – абз. 4 п.3 мотивувальної частини Рішення // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>

¹¹ Там само, абз.2 п. 1 резолютивної частини Рішення

По-перше, предметом регулювання Закону визначено «засади державної мовної політики» (преамбула). Проте ці засади у повній мірі визначені Конституцією України. Такими, зокрема, є наступні положення: державною мовою в Україні є українська мова; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя на всій території України; в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування; застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (стаття 10); держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11); громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (стаття 53).

По суті, це вихідні ідеї, які складають основу для законодавчого регулювання мовних відносин в Україні, а тому за змістом є основоположними принципами державної мовної політики, які безпосередньо пов'язані із засадами конституційного ладу України. Їх вміщення в Конституції України є гарантіями функціонування державної мови та стабільності мовних відносин.

У згаданому вище Рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 року підкреслено, що положення про українську мову як державну містяться у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні; поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Таким чином, засади державної мовної політики не можуть бути самостійним предметом законодавчого регулювання, оскільки вже вичерпно визначені у Конституції України. Законами України можуть лише конкретизуватися конституційні норми та регулюватися порядок застосування мов,

який, відповідно до п. 4 статті 92 Конституції України, визначається виключно законами України.

По-друге, конституційно-правові гарантії захисту мов в Україні ґрунтуються на закріпленому в Основному законі фундаментальному поділі мов на єдину державну мову та мови національних меншин України, термін «регіональна мова» у ньому відсутній. Проте таке поняття міститься у Європейській Хартії регіональних мов або мов меншин. Аналіз же положень Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року №5029-VI дає підстави зробити висновок, що у ньому поняття «регіональна мова» наповнене зовсім іншим змістом.

Так, у Законі поняття регіональної мови зв'язане із адміністративно-територіальною одиницею, а не географічною місцевістю, як у Хартії. Більше того, регіонами визнаються будь-які самоуправні адміністративно-територіальні одиниці, що можуть складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села. Це суперечить як усталеним у конституційно-правовій доктрині підходам, за якими під регіоном зазвичай розуміють територіальні утворення найвищого рівня, так і законодавству (зокрема Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України № 341 від 25.05.2001 р.). Крім того, сферу застосування регіональних мов та мов меншин Законом №5029-VI поширено на публічно-правові відносини, пов'язані із виконанням функцій держави, що фактично звузило сферу застосування державної мови.

Конституція України чітко визначає українську мову як єдину державну. Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус *обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя*. Це означає пріоритетне становище української мови стосовно інших мов у публічно-правовій сфері, що, з одного боку, повністю відповідає державотворчій ролі української нації, а з іншого — ніяк не применшує можливості застосування та розвитку будь-яких мов національних меншин України у сфері приватно-правових відносин.

Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої,

виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо).

До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до Конституції України визначаються законами.

Сферами застосування регіональних мов та мов меншин, як це визначено Законом №5029-VI, є: мова актів місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 10); мова діловодства місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 11); надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 11); володіння та спілкування регіональною мовою посадовими та службовими особами (ч. 3 ст. 11); офіційні оголошення та повідомлення (ч. 5 ст. 11); найменування органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 11); документація про вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, документація всеукраїнських і місцевих референдумів (ч. 1 ст. 12); документи, що посвідчують особу або відомості про неї (ст. 13); судочинство (ст. 14); досудове розслідування та прокурорський нагляд (ст. 15).

Таким чином, положення Закону України «Про засади державної мовної політики» суттєво звужують сферу обов'язкового застосування державної мови — виключно до її обов'язкового вживання в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо. Так, зокрема, в Законі не вказано про обов'язкове застосування державної мови в діяльності органів місцевого самоврядування.

Крім того, за рахунок поширення статусу регіональних мов на сферу публічно-владних відносин — функціонування органів публічної влади, виборів та референдумів — на значній части-

ні території України статус української мови як державної та офіційного засобу спілкування у публічно-правовій сфері нівелюється.

Як вказано у згаданому Рішенні Конституційного Суду, при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України, лише *поряд з державною мовою*. Можливість застосування регіональної мови без одночасного застосування державної мови у сфері функціонування органів публічної влади, як це передбачає Закон «Про засади державної мовної політики», створює умови для витіснення української мови з цієї сфери та, враховуючи створення привілейованого становища для російської мови, запроваджує фактичну двомовність, що суперечить змісту частини 1 статті 10 Конституції України.

Підсумовуючи, зауважимо, що мовні відносини одночасно пов'язані із основоположним правом людини на спілкування і навчання рідною мовою та державною національною ідентичністю. Це визначає головні параметри правового регулювання мовних відносин в Україні. З одного боку, воно має гарантувати основоположні права, з іншого — створити умови для функціонування та розвитку української мови як державної, відновлення її статусу як фактичного (а не формального) засобу офіційного спілкування. Європейські стандарти мовних відносин загалом спрямовані на забезпечення згаданих основоположних прав, водночас вони залишають широку сферу свободи держав у врегулюванні власних мовних відносин, з огляду на історичні та інші особливості та сучасні потреби. Тому державна політика України у мовній сфері має бути виваженою та повинна будуватися, передусім, на визнанні ключової ролі державної мови для національної державності, на виконанні Україною взятих на себе зобов'язань у сфері мовних відносин, а також на врахуванні національних особливостей функціонування української мови, її «співіснування» з іншими мовами в історичному контексті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

I. Законодавство

1. *Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин, Страсбург, 5 листопада 1992 року. Хартію ратифіковано Законом № 802-IV від 15.05.2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014/print1516825017475571*
2. *Рамкова конвенція про захист національних меншин, Страсбург, 1 лютого 1995 року. Рамкову конвенцію ратифіковано Законом № 703/97-ВР (703/97-ВР) від 09.12.97 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_055/print1519840035740971*
3. *Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf>*
4. *The Belgian Constitution, 1994, art. 2–4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html*
5. *Federal and Regional States, Venice Commission, CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 6 October 1997 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1997\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1997)005-e)*
6. *Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР. Закон УРСР від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8303-XI>*
7. *Рішення КСУ від 14.12.1999 №10-рп/99 (справа про застосування української мови). — абз. 4 п.3 мотивувальної частини Рішення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>*

II. Монографії та наукові статті:

1. *Гібернау Монсерат. Ідентичність націй. — К.: Темпора, 2012. — С. 20.*
2. *Jeremy Rabkin. National Sovereignty: Why it is Worth Defending // World Family Policy Forum 2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.law.byu.edu/wfpc/forum/2000/Rabkin.pdf>*