
Є. В. Ткаченко, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
України Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Мовні відносини як об'єкт правового регулювання

Оскільки мова є чинником, що сприяє єдності народу, вона одночасно є явищем, яке роз'єднує багатоетнічне суспільство, а тому є такою соціальною реальністю, яка потребує спеціального нормативно-правового регулювання.

Саме за допомогою права встановлюються основи використання мов у різних публічних сферах державного та суспільного життя. Характер правового регулювання порядку використання національних мов у державі залежить від стану національних відносин у країні, а також від тієї ролі, яку виконує та чи інша мова у суспільному житті. Правове регулювання здійснюється саме національних природних мов, тобто мов, які мають літературну форму, а не штучно створених¹. Хоча у законодавчих актах деяких країн ми можемо зустріти і гарантії використання мови жестів. Так, у п. 6 ч. 2 ст. 74 Конституції Португалії 1976 р. закріплюється, що, проводячи політику в галузі освіти, держава зобов'язується захищати і підвищувати цінність португальської

¹ Краткий словарь по логике / Д. П. Горский, А. А. Ивин ; под ред. Д. П. Горского. – М. : Просвещение, 1991. – С. 202.

мови жестів як прояв культури та засіб доступу до освіти і забезпечення рівних можливостей. Нещодавно в Угорщині також ухвалили закони «Про угорську мову жестів» і «Про використання мови жестів в Угорщині», якими визнали мову жестів офіційною мовою в країні¹.

Правове, і передусім законодавче, закріплення соціальних функцій мов при правильній постановці питання дозволяє враховувати рівень національно-культурної самосвідомості народу, його соціальні потреби, а також створює умови для нейтралізації намагань суб'єктивного втручання в процеси мовного функціонування². Ефективне правове регулювання функціонування мовних відносин є одним із важливих і необхідних засобів попередження мовних конфліктів у суспільстві.

Мова є одним з важливих об'єктів правових відносин між громадянами, установами та органами влади, оскільки є інструментом формування офіційних, усних, письмових, інформаційних повідомлень, заяв, звернень, договорів і т. п. Динамічність розвитку мови, її багатофункціональність дозволяє говорити про існування особливих, мовних відносин, що входять у сферу правового впливу. Як зазначає Т. В. Губаєва, мовні відносини займають особливе місце у системі соціальних зв'язків, що підлягають правовому регулюванню. Вони реалізуються у всіх без винятку сферах життєдіяльності людини, яка використовує слово як універсальний засіб отримання, збереження і поширення знань про природу і суспільство. Багатосторонні й багатоманітні мовні контакти між індивідами та соціальними групами неминучі у процесі здійснення правоздатності фізичних і юридичних осіб, держави і її органів, а також суб'єктів міждержавних відносин³.

¹ Мову жестів визнали офіційною мовою в Угорщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: human-rights.unian.net

² Годердзишвили Ц. М. Эволюция государственно-правового оформления статуса языков в истории России и Советского государства / Ц. М. Годердзишвили // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1992. – № 6. – С. 67.

³ Губаева Т. В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности / Т. В. Губаева. – М. : Норма, 2007. – С. 144.

Такі суспільні відносини є частиною, типом національних (міжнаціональних) відносин, що виникають у державі. У літературі міжнаціональні відносини визначаються як «відносини, що складаються в ході взаємодії національних спільностей з приводу реалізації ними своїх інтересів, як безпосередніх, так і корінних, власне національних і загальнонаціональних... Міжнаціональні відносини, як і національні відносини взагалі, мають комплексний характер, включаючи в себе економічні, соціально-політичні, духовні та ідеологічні відносини, що не виключає, однак, їх відносної цілісності»¹. В. П. Колісник міжнаціональні відносини розуміє як «відносини передусім між титульною (тобто тією, що дала назву державі) національно-етнічною спільнотою та національними меншинами, між корінною нацією та корінними народами (якщо такі існують на території держави), між титульною нацією та національними групами, а також відносини всіх зазначених суб'єктів (крім титульної нації) між собою: відносини між окремими національними меншинами, між національними меншинами і корінними народами, між окремими національними групами тощо»². У проєкті Концепції державної етнопонаціональної політики України міститься таке визначення: «міжетнічні відносини — це відносини між особами різних національностей, між етнічними спільнотами, а також відносини всередині конкретного етносу»³.

Як бачимо із запропонованих визначень, багатоманітні (у тому числі й мовні) зв'язки виникають між титульною нацією, національними меншинами, етнічними групами та окремими особами у процесі спільної політичної, економічної та культурної життєдіяльності. Крім того, суб'єктами мовних відносин виступають й органи державної влади. Так, для єдиного розуміння населенням своєї владної волі держава проголошує певну національну мову

¹ Міжнаціональні відносини. Терміни та визначення // Політика і час. — 1992. — № 2. — С. 34.

² Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія / В. П. Колісник ; Харк. правознавч. група. — Х. : Фоліо, 2003. — С. 29.

³ Про концепцію державної етнопонаціональної політики України [Електронний ресурс] : Проєкт Закону України. — Режим доступу: /www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id

офіційною. Тобто без мови неможливе функціонування системи органів і установ, що здійснюють державну владу, створення законів, що закріплюють певну систему норм її існування.

Таким чином, все це різноманіття суспільних зв'язків становить особливий тип національних відносин — мовні відносини. Змістом цих відносин, як і будь-якого виду правовідносин, є юридичні права та обов'язки їх учасників. Однак обсяг обов'язків суб'єктів цих правовідносин є різним. Наприклад, обов'язки громадян як приватних осіб полягають у непорушенні принципу рівності, закріпленого ст. 24 Конституції України, та поваги до мов представників інших національностей, у вивченні та володінні державною мовою в обсязі, встановленому законодавством, а також у дотриманні деяких інших вимог, встановлених законодавством. У представників державної влади обсяг обов'язків є більшим за обсяг прав, оскільки на органи державної влади покладено вимогу по забезпеченню мовних прав громадян, забезпеченню стабільності і правопорядку в суспільстві, тобто недопущення порушення прав громадян на мовному ґрунті. Окрім того, до осіб, які мають намір зайняти державну посаду, встановлюються кваліфікаційні вимоги: знання державної мови (президент, депутати, судді тощо). Представникам національних меншин гарантується право на розвиток своєї рідної мови тощо. Тобто мовні відносини — це суспільні відносини, змістом яких є зв'язки між суб'єктами цих відносин — особами, національними меншинами, корінними народами, етнічними групами, органами державної влади, що виникають з приводу збереження, використання та поширення національних мов.

Багатоманітність суб'єктів мовних відносин підкреслює існування різноманіття самих мовних зв'язків. Як зазначав В. фон Гумбольдт, різноманіття, що походить з союзу багатьох, є найвеличніше благо, яке надається суспільством, і це різноманіття, безперечно, втрачається з все більшим державним втручанням¹. Тому в цьому аспекті однією з теоретичних та практичних проблем правового регулювання мовних відносин є встановлення меж (сфер суспільного життя) державно-правового впливу на даний тип суспільних відносин.

¹ Гумбольдт В. фон. О пределах государственной деятельности : пер. с нем. / Вильгельм фон Гумбольдт. – Челябинск : Социум, 2009. – С. 23.

Змістом правового регулювання даної сфери суспільних відносин є встановлення порядку використання національних мов у певних галузях суспільного життя, закріплення мовних прав та обов'язків національної спільноти та окремої людини. При правовому регулюванні мовних відносин вплив здійснюється саме на культурні, політичні, економічні умови існування носіїв мов, а не на самі мови¹.

Зі сфери національно-мовних відносин виокремлюється та частина, яка підлягає правовому регулюванню. Це перш за все публічні мовні відносини. Тобто відносини, які пов'язані з діяльністю держави, її органів та посадових осіб, державних підприємств, установ та організацій; відносини, обов'язковим учасником яких є органи державної влади. Ці відносини складаються в галузі судочинства, офіційного діловодства, законотворчості, діяльності органів державної влади й управління, у роботі державних наукових установ та навчальних закладів, державних засобів масової діяльності, у збройних силах тощо. Тому залежно від сфери застосування правових норм мовне законодавство можна поділити на: законодавство, яке головним чином стосується офіційного використання мов, та законодавство, яке стосується неофіційної сфери використання мов (освіта, діяльність засобів масової інформації, приватні мовні відносини).

Особливістю правового регулювання мовних відносин у сфері освіти та інформаційній сфері є те що, з одного боку, держава має забезпечити загальнонаціональні інтереси — переважання державної мови у сфері освіти та інформаційному просторі держави; з другого боку — забезпечити громадянам усіх національних груп право на навчання своєю національною мовою та отримання інформації незалежно від її мови.

Державно-правове регулювання мовних відносин у приватній сфері взагалі не здійснюється або відбувається шляхом законодавчого закріплення загальних мовних свобод людини. Тому, на відміну від цивільного законодавства, зі сфери конституційно-правового регулювання фактично випадає широке коло взаємовідносин громадян між собою як приватних осіб.

¹ Доровских Е. М. Конституционно-правовое регулирование использования языков народов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. М. Доровских. – М., 2005. – С. 13.

Базовим законом, який на сьогодні визначає мовну політику в Україні, є нині чинний Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.). Цей закон має своїм завданням регулювати суспільні відносини у сфері всебічного розвитку і вживання української та інших мов, якими користується населення України в державному, економічному, політичному і громадському житті; охороняти конституційні права громадян у цій сфері; виховувати шанобливе ставлення до національної гідності людини, її культури і мови, зміцнювати дружбу і співробітництво з іншими народами. Цей закон загалом є досить вдалим, відповідно до тієї ситуації, що була наприкінці існування Радянського Союзу, але на сьогодні низка його принципових положень уже є застарілими і не відповідають потребам українського суспільства.

Концептуальні засади етнонаціональної політики майбутньої незалежної держави були викладені в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.). Цей документ декларував зобов'язання держави щодо забезпечення національно-культурного відродження українського народу, його історичної свідомості та традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя.

У Декларації прав національностей України (1991 р.) держава гарантувала всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні та культурні права. Декларація утверджувала заборону дискримінації за національною ознакою і покарання за такі дії (ст. 1); гарантувала всім національностям право на збереження їхнього традиційного розселення; зобов'язувала створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур (ст. 2); гарантувала право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і поширення інформації (ст. 3).

Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) був новим помітним кроком у напрямі гарантування національним меншинам права на вільний розвиток, у тому числі у мовній сфері. Разом з тим закон певною мірою звузив мовні права національних меншин порівняно з положеннями Декларації прав національностей. Йдеться, зокрема, про заміну ряду формувань — «ком-

пактного проживання» на «більшість населення»; «вільне користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя» на «користування у роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій»; використання мов національних меншин «нарівні з державною українською мовою» на «поряд з державною українською мовою»¹.

Наступним надзвичайно важливим кроком у реалізації мовної політики України стало прийняття Конституції України 1996 р., у статтях 10, 11, 12 якої сформульовано принципові положення щодо функціонування мов в Україні.

Згідно зі ст. 10 державною мовою в Україні є українська мова, при цьому держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; крім того, Конституцією гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава також сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Стаття 11 встановлює, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. У статті 12 зазначається, що Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави². Крім того, у Конституції України закріплюється, що у державних і комунальних навчальних закладах поряд із державною мовою відповідно у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин (ч. 5 ст. 53); порядок застосування мов визначається виключно законами (ст. 92); до відання Автономної Республіки Крим належить забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим (п. 8 ч. 1 ст. 138).

¹ Мармазов В. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми / В. Мармазов, І. Піляєв. – К., 1999. – С. 133.

² Більш детально див.: Шемшученко Ю. С. Законодавство про мови: хронологічний моніторинг, класифікація, понятійна основа / Ю. С. Шемшученко, В. П. Горбатенко // Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 157–173.

Основним нормативним документом, що визначає принципи мовної політики країн Європи, є Європейська хартія регіональних мов або мов меншин¹. Цей акт був складений 5 листопада 1992 р. і набрав чинності після ратифікації першими п'ятьма країнами-учасницями у 1998 р. На даний момент Хартію ратифікували 23 країни Європи², до яких належить й Україна³. А ось, наприклад, у Франції, яка підписала угоду у 1999 р., Конституційна Рада у своєму рішенні від 15 червня 1999 р. визнала положення закону про ратифікацію «мовної» хартії, якою дозволяється використання регіональних мов у сфері державного управління, у сфері освіти, інформації і культури на території проживання носіїв регіональних мов – національних меншин, такими, що не відповідають Конституції Франції (статті 1 та 2). Ці положення можуть підірвати конституційні принципи неподільності Республіки, рівності перед законом та єдності Французького народу (п. 10 Рішення)⁴.

У преамбулі цього документа проголошується, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких

¹ Так, відповідно до угоди про створення Коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи» у Верховній Раді України шостого скликання державна мовна політика в Україні здійснюватиметься на підставі норм міжнародного права та хартії про мови (див. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=p0001001-10>). Але ж виникає запитання, чому лише на підставі цього документа, а не на основі положень конституції та законів України.

² Країни, які підписали та ратифікували Європейську хартію регіональних мов або мов меншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG>.

³ Підписання Хартії відбулося вже 2 травня 1996 р. Однак процес її ратифікації тривав кілька років, супроводжуючись політичними протистояннями. Закон України про ратифікацію Хартії, ухвалений Верховною Радою України 24 грудня 1999 р., було скасовано Рішенням Конституційного Суду України від 12 липня 2000 р. Суд визнав зазначений закон неконституційним через порушення конституційної процедури його ухвалення. Після цього Президент України ще двічі – 12 вересня 2001 р. та 26 жовтня 2002 р. – вносив у парламент аналогічні законопроекти. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», який набрав чинності з 1 січня 2006 р.

⁴ Decision 99-412 DC of June 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/case-law.25743.html#8>

перебувають під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи; що право на використання регіональної мови або мови меншини у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права, та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини. Але в той же час у преамбулі встановлюється, що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх. У першій частині Хартії регіональні мови або мови меншин визначаються як мови, які традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які становлять групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; цей термін не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів. У другій частині Хартії закріплюються цілі та принципи, яких мають дотримуватися держави при здійсненні політики стосовно мов меншин. Зокрема, встановлюються обов'язки країн-учасниць щодо ліквідації будь-яких необґрунтованих обмежень стосовно використання мов меншин, їх функціонування та розвитку. У третій частині встановлюються обов'язки, що беруть на себе країни відносно мов меншин у сфері освіти, судочинства, місцевої адміністрації, надання публічних послуг на місцевому рівні, засобів масової інформації, культури, економічного і соціального життя. Узагалі в цій частині Хартії представлено 97 альтернатив, з яких кожна країна-учасниця зобов'язується застосовувати щонайменше тридцять п'ять пунктів або підпунктів. У подальшому країна-учасниця має право взяти на себе й інші зобов'язання. Крім того, країна-учасниця визначає у своїй ратифікаційній грамоті або своєму документі про прийняття чи затвердження кожен регіональну мову або мову меншини. Наприклад, регіональними мовами у Німеччині є датська, фризська та лужицька, в Угорщині регіональними мовами є німецька, сербська та чеська¹, у Хорватії такими мовами є італій-

¹ Ruiz Viquez Eduardo J. The Approach to Regional or Minority Languages in Other European Countries: a Selection of Significant Examples // Майбутня роль Європейської хартії регіональних мов або мов меншин в Україні : інформ. семінар (Київ, 16–17 жовт. 2002 р.). – К., 2002. – С. 39–40.

ська, сербська, угорська, чеська, словацька та українська, в Чехії — словацька, польська, німецька та ромська мови¹. Тому не можна погодитися з твердженням про те, що метою Хартії про мови є захист малочисельних мов етнічних груп, що не мають своїх держав².

Таким чином, динамічність мови як форми суспільної свідомості, її багатофункціональність дозволяє говорити про існування особливих, мовних відносин, що входять у сферу правового впливу. Зі сфери національно-мовних відносин виокремлюється та частина, яка підлягає правовому регулюванню. Це перш за все публічні мовні відносини. Тобто відносини, які пов'язані з діяльністю держави, її органів та посадових осіб, підприємств, установ та організацій; відносини, обов'язковим учасником яких є органи державної влади. Тому сьогодні існує потреба у прийнятті нового Закону про мови, в якому слід чітко визначити публічні сфери обов'язкового вжитку державної мови, що б унеможливило двозначне розуміння положень мовного законодавства.

¹ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>

² Див.: Шемшученко Ю. С. Законодавство про мови: хронологічний моніторинг, класифікація, понятійна основа / Ю. С. Шемшученко, В. П. Горбатенко // Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 162.