

В. Колісник, доц. НЮА України

## Правове регулювання мовних відносин в Україні та проблеми його подальшого удосконалення

Існування та розвиток будь-якого національно-етнічного організму, будь-якої національно-етнічної спільноти значною мірою залежать від рівня розвитку її мови. Мовне питання — надзвичайно складне. Мова є не тільки засобом спілкування. О. Потебня вважав, що мови є «засобом перетворення першопочаткових, домовних елементів думки; тому в цьому сенсі вони можуть бути названі засобами створення думки»<sup>1</sup>. Але разом з тим мова — це одночасно і одна з основних ознак національно-етнічної спільноти. В Україні проживає понад 100 національностей. Тому одним із визначальних чинників досягнення міжнаціональної злагоди в українському суспільстві є створення належних умов для всебічного розвитку мов усіх національних груп.

Конституція України визнає українську мову державною. Разом з тим в ній наголошується, що «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України» (ст. 10). Це зобов'язання, яке бере на себе Українська держава, є важливим і актуальним, особливо з огляду на всю нашу попередню історію (і перш за все історію останніх десятиліть). Так, якщо в 1937 р. в СРСР підручники видавалися дев'яносто мовами, то в 1988 р. в навчальному процесі використовувалося лише тридцять дев'ять мов. Отже, за п'ятдесят один рік в епоху так званого «небувалого розквіту та розвитку національностей» із сфери шкільної освіти було виключено п'ятдесят одну мову<sup>2</sup>.

Мова є також обов'язковою складовою та атрибутом культурного розвитку, адже не існує позаетнічної, позанаціональної культури. В свою чергу загальнолюдська світова культура є наслідком культурних здобутків окремих національно-етнічних спільнот. Національні

<sup>1</sup> Потебня А. А. Мысль и язык. К., 1993. С. 163.

<sup>2</sup> Див.: Павлычко Д. Государственный язык и духовное творчество народа // Дружба народов. 1989. № 6. С. 221.

культури об'єднуються з іншими в загальнолюдську культуру, але не розчиняються в ній. Взаємодіючи і взаємозбагачуючись, національні культури сприяють реалізації загальнолюдських цінностей і разом з тим є самоцінними у власній унікальності. М. Бердяєв писав: «Є тільки один історичний шлях досягнення вищої вселюдськості, до єдності людства — шлях національного зростання і розвитку, національної творчості. Вселюдськість розкриває себе лише під виглядами національностей. Денаціоналізація є... чистісінька пустота, небуття... Творчий національний шлях і є шлях до вселюдства, є розкриття вселюдства в моїй національності, як воно розкривається в будь-якій національності»<sup>1</sup>. І. Ільїн стверджував: «Є закон людської природи та культури, згідно з яким все велике може бути виголошене людиною чи народом лише по-своєму, і все геніальне народжується саме в лоні національного досвіду, духу та укладу»<sup>2</sup>.

Визначальну роль відіграє мова у освітній сфері. Розвиток освіти залежить від розвитку та поширення мови, а розвиток мови, в свою чергу, залежить від рівня освіти. І навпаки. Обмеження сфери застосування мови безпосередньо призводить до зниження рівня освіти. Про це переконливо свідчить наша історія. Ось як, наприклад, оцінював входження України до складу Російської імперії В. Бєлінський: «Злившись навіки з єдинокровною Росією, Малоросія відчинила свої двері цивілізації, освіті, мистецтву, науці. Разом з Росією її чекає тепер велике майбутнє»<sup>3</sup>. Але зовсім іншу оцінку цьому дає М. Грушевський: «Адміністрація, школа, церква, з яких вигнана народна мова, тримають народні маси в зачарованому колі безпросвітної темряви. Система заборон і репресій вилучила з культурного вжитку народну мову і позбавила народні українські маси природного, єдиного знаряддя культурного розвитку.. Результатом є страшний культурний і економічний занепад українського населення під денаціоналізуючим режимом. Сто — двісті років тому далеко переважаюче своїм культурним і суспільним розвитком великоросів українське населення тепер дедалі більше відстає від них внаслідок втрати національної школи, національної літератури, національної інтелігенції: процент неграмотних в українських губер-

<sup>1</sup> Бердяев Н. А. Судьба России. М., 1990. С. 99-100.

<sup>2</sup> Ильин И. А. Собрание сочинений: В 10 т. М., 1993. Т. 1. С. 200.

<sup>3</sup> Национальный вопрос в СССР. Сборник документов. Н. -Й., 1975. С. 90.

ніях перевищує в 1, 5-3 рази процент неграмотних у губерніях великоросійських»<sup>1</sup>. Це твердження є співзвучним з висновком В. Леніна, який спеціально досліджував дане питання. Він писав, що в Росії «переслідування цієї грамотності слов'янських націй в галузі освіти на рідній мові набуває величезних розмірів, українських та польських селян штучно охороняють від грамотності... Але якщо кріпосницько ганебною є взагалі російська неграмотність, яка охороняється та запроваджується нашим урядом, то вона ще більш жахлива на Україні. Я взяв сім чисто українських губерній, тобто губерній, де українське населення складає 2/3 всього населення... В жодній з цих губерній грамотність не досягає і тієї середньоросійської величини...» І далі В. Ленін наводить дані щодо рівня грамотності в Україні в XVII-XVIII ст.ст.: «Я маю вам сказати, що розслідування 1652 року архідиякона Павла Алепського стосовно грамотності на Україні показує, що майже всі домашні — і не лише чоловіки, а й жінки, і доньки — вміють читати. Переписи 1740 року і 1748 року говорять, що в семи полках Гетьманщини Полтавської та Чернігівської губернії на 1034 села припадало 866 шкіл з викладанням української мови. Одна школа припадала на 740 чоловік. В 1804 році було видано указ про заборону навчатися українською мовою. Перепис 1897 року показав, що найбільш неграмотний народ в Росії — українці. Вони на самому низькому рівні. Це було в 1897 році, і тоді виходило на 100 чоловік 13 грамотних»<sup>2</sup>. Схожою була ситуація і в тій частині Польщі, яка входила до складу Російської імперії. Достатньо сказати, що у Варшаві в 1912 р. не було жодної польської школи<sup>3</sup>. Така ж доля спіткала і багато інших національних меншин.

В 20-30-х роках докладалося багато зусиль для розвитку української мови та мов національних меншин. 1 серпня 1923 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову «Про заходи забезпечення рівноправності мов і про допомогу розвитку української мови». Реалізація цієї постанови дала змогу значно розширити можливості щодо вивчення та використання національних мов. Навесні 1938 р. в Україні функціонували 21656 шкіл, викладання в яких велося на 21 мові. З українською мовою викладання була 18101 школа (83,6%),

<sup>1</sup> Грушевський М. С. Історія України. К., 1992. С. 232-233.

<sup>2</sup> Ленін В. І. Статті и доклады об Украине. К., 1936. С. 206-207.

<sup>3</sup> Див.: Голос України. 1995. 28 груд.

російською — 1550 (7,1%), німецькою — 512 (2,3%), єврейською — 312 (1,4%), молдавською — 163 (0,7%), болгарською — 54 (0,2%) тощо. Було навіть по одній школі з викладанням відповідно шведською, казахською та киргизською мовами. Існувало також 838 змішаних шкіл, в яких викладання велося кількома мовами («українсько-єврейсько-німецька», «німецько-польсько-російська» та ін.)<sup>1</sup>. Але в подальшому ця робота поступово була згорнута з різних причин, які потребують окремого дослідження.

За Конституцією України 1996 р. держава бере на себе зобов'язання сприяти «розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (ст. 11), а також «гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України» (ст. 10). Отже, положення української Конституції, які стосуються основоположних засад правового статусу національних меншин, виходять з демократичної концепції національно-культурного (або етнічного) плюралізму. Причому Україна не просто визнає право на існування національних меншин і не перешкоджає їх вільному розвитку, а й бере на себе відповідні зобов'язання сприяти реалізації їх національно-культурної автономії, окремо наголосивши на гарантіях вільного розвитку мов національних меншин. В Законі про мови, який до цього часу називається «Про мови в УРСР», держава, з одного боку, бере на себе зобов'язання забезпечити «всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя», а з іншого — створити «необхідні умови для розвитку і використання мов інших національностей в республіці». Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до ст. 53 Конституції України «гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства». Використання в наведеній юридичній конструкції сполучників «чи» та «або» дозволяє досить широко тлумачити можливості, закладені в цій нормі. Фактично це означає, що в одних випадках може здійснюватися навчання мовою національної мен-

<sup>1</sup> Див.: Довідка наркомату освіти України про національні школи в Україні // Національні відносини в Україні у ХХ ст.: Збірник документів і матеріалів. К., 1994. С. 232.

шини, а в інших мова національної меншини може вивчатися як окрема дисципліна. Причому і навчання, і вивчення може здійснюватися в будь-яких державних або комунальних закладах (адже ні Конституція України, ні поточне законодавство не містить у зв'язку з цим обмежувального переліку таких закладів). Проте якщо такі заклади відсутні, то ні держава, ні органи місцевого самоврядування взагалі не зобов'язані їх створювати. У разі відсутності навчальних закладів, в яких навчання ведеться мовою національної меншини, це право може бути реалізоване у вигляді вивчення національної мови як окремої навчальної дисципліни в навчальному закладі, де викладання інших навчальних дисциплін здійснюється державною або російською мовою (виходячи із реальної мовної ситуації, що склалася внаслідок численних суб'єктивних та об'єктивних причин). До того ж законодавство не встановлює форму вивчення мови національної меншини: чи це має бути основний курс, чи це може бути факультативний курс, чи вона може вивчатися через відповідний гурток, створений в навчальному закладі. Якщо ж можливість вивчення мови національної меншини відсутня (немає відповідного фахівця-мовознавця) або ж створення класу чи гуртка є недоцільним (занадто мала кількість представників національної меншини), тоді можливість вивчення мови національної меншини може бути реалізована через національне культурне товариство. Зрозуміло, що значна кількість варіантів реалізації права навчатися або вивчати національну мову обумовлена невизначеністю поточного законодавства. Тому зовнішньо приваблива і демократична норма на практиці в конкретному випадку може не привести до бажаного результату. Справа в тому, що від права взагалі і від правових засобів зокрема не можна вимагати того, що вони в принципі забезпечити не можуть. Право встановлює лише правові можливості. Визнання права навчатися мовою національної меншини чи вивчати цю мову в такій правовій конструкції означає лише те, що держава зобов'язується не перешкоджати навчанням чи вивченню будь-яких мов і не дозволяє створювати такі перешкоди іншим суб'єктам правових відносин. Тому в законодавстві слід було б відмовитися від слова «гарантується», яке може спричинити безпідставні та необгрунтовані надмірні сподівання і навіть претензії. При конструюванні диспозиції цієї норми доцільно було б використати негативний спосіб закріплення права. Разом з тим у поточ-

ному законодавстві слід чітко визначити умови та порядок створення навчальних закладів і окремих класів та порядок введення факультативів з вивчення національних мов чи створення відповідних гуртків. При цьому може бути використаний досвід Фінляндії. Наприклад, згідно із законом Фінляндської Республіки № 176 1985 р. «Про загальноосвітні школи» місцеві органи самоврядування зобов'язані створювати початкові школи для мовних меншин, якщо є не менше 13 учнів — представників цієї меншини. Школи більш високого рівня можуть створюватися, якщо кількість учнів — представників меншини перевищує 90 чоловік, а в певних випадках — 40 чоловік в кожній паралелі<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 3 Закону про мови в роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей (міста, райони, сільські селищні ради, сільські населенні пункти, їх сукупність), можуть використовуватись поряд з українською й їхні національні мови. У разі, коли громадяни іншої національності, які становлять більшість населення зазначених адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, не володіють в належному обсязі національною мовою або коли в межах цих адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів компактно проживає кілька національностей, жодна з яких не становить більшості населення даної місцевості, в роботі названих органів і організацій може використовуватись українська мова або мова, прийнятна для всього населення. Офіційне тлумачення зазначених положень Закону про мови дається в ст. 3 Декларації прав національностей України. В ній зазначається: «В регіонах, де проживає компактно кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнятна для всього населення даної місцевості». Але що означає функціонувати «поряд» або «нарівні» з державною мовою, не зовсім зрозуміло. Це положення може тлумачитися, з одного боку, як можливість дублювання офіційної документації, офіційних виступів, оголошень тощо, а з іншого — як можливість використовувати мову національної меншини замість державної. Очевидно, що недосконалість юридичної техніки на практиці неодмінно призведе до не-

<sup>1</sup> Див.: Права человека и межнациональные отношения. М., 1994. С. 119.

порозумінь. Тому в новому Законі про мови слід чітко встановити поняття державної мови, а також визначити порядок одночасного функціонування двох, а можливо, й трьох мов, виходячи з принципу толерантності, взаємоповаги та взаєморозуміння. До того ж поточне законодавство не дає відповіді на запитання, що таке «мова, прийнятна для всього населення даної місцевості» та яким чином і хто може визначити ту чи іншу мову такою. Лише в п. 50 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується «відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях». Проте згідно з п. 4 ст. 92 Конституції України порядок застосування мов визначається виключно законами України. Але ні в Законі «Про національні меншини в Україні», ні в Законі «Про мови в УРСР», ні в будь-якому іншому законі цей порядок достатньо чітко і остаточно не встановлено. В Законі «Про мови в УРСР» окреслено лише загальні підходи до визначення порядку використання мов. В ч. 2 ст. 3 цього Закону, зокрема, вказується, що мови національних меншин можуть використовуватися поряд з українською в роботі лише тих органів, які розташовані «у місцях проживання більшості громадян інших національностей». Таким чином, на пленарне засідання відповідної ради це питання може бути винесене лише в тому разі, якщо в населеному пункті за офіційними даними проживає менше 50% громадян України, які відносять себе до української національності. Звернемося до офіційних статистичних даних. Для прикладу візьмемо дані про національний склад населення Харківської області. На момент останнього офіційного перепису населення в Харківській області проживало всього 3174675 чол., з яких українців — 1992976 (62,7%), росіян — 1054207 (33,2%), євреїв — 48219 (1,5%), білорусів — 22898 (0,7%)<sup>1</sup>. Але у зв'язку з цим виникає інше питання: що включає до себе «порядок застосування мов»? Якщо вважати, що він включає і порядок використання мов органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, і порядок використання мов в офіційних оголошеннях, тоді слід визнати, що п. 50 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пря-

<sup>1</sup> Див.: Национальный состав населения СССР. М., 1991. С. 86.

мо суперечить Конституції України. Адже конституційна норма і норма, яка міститься в поточному законодавстві, не можуть співвідноситися як загальна та спеціальна норми, бо вони мають різну юридичну силу. Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони повинні прийматися на основі Конституції України і відповідати їй. До того ж положення ст. 92 Конституції України підсилені терміном «виключно». До речі, виникла своєрідна правова колізія, коли формально конкуруючими стають дві норми, на «виключному» характері яких спеціально наголосив законодавець: в одній вказується «виключно законом», а в іншій дається перелік питань, які вирішуються «виключно на пленарних засіданнях» відповідних місцевих рад. Але якщо навіть в Конституції це слово у згаданій юридичній конструкції було б відсутнім, то і тоді ця норма мала б тлумачитися як така, що остаточно визначає сферу та межі законодавчого регулювання в Україні. А це означає, що окреслені в ній питання не можуть бути врегульованими ні актами Президента України, ні актами органів державної виконавчої влади, ні органами місцевого самоврядування. У підготовленому Інститутом законодавства Верховної Ради України коментарі до Конституції України з цього приводу зазначається: «У новій Конституції відсутнє положення, яке містилося в попередній Конституції, про те, що «в роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей, можуть використовуватися поряд з державною мовою й інші національні мови». Зазначене положення під час обговорення проектів нової Конституції неодноразово піддавалося критиці як таке, що фактично веде до створення «локальних державних (офіційних) мов», обмеження прав української мови і може призвести до загрози політичній стабільності в Україні. В результаті конституційне закріплення такого принципу було визнано у ході тривалих дискусій і компромісів недоцільним»<sup>1</sup>.

Напрочуд непослідовно закріплено в ст. 6 Закону «Про мови в УРСР» обов'язок службових осіб володіти мовами роботи органів і організацій. Згідно з ч. 1 цієї статті службові особи повинні володіти українською і російською мовами, а в разі необхідності — й іншою національною мовою в обсязі, необхідному для виконан-

<sup>1</sup> Коментар до Конституції України. К., 1996. С. 45.



ня службових обов'язків. Але вже в ч. 2 цієї статті вказується, що «незнання громадянином української або російської мови не є підставою для відмови йому у прийнятті на роботу. Після прийняття на роботу службова особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків». Однак законодавство не встановило термін вивчення мови після прийняття службової особи на роботу. Тому в ч. 2 ст. 6 Закону «Про мови в УРСР» фактично зводиться на нівець вимога, викладена в ч. 1 цієї статті. До того ж в законодавстві не встановлено «обсяг знання мови, необхідний для виконання службових обов'язків» і хто його має визначати, а також випадки, коли виникає необхідність «оволодіння іншою національною мовою». В Законі «Про державну службу», зокрема, в його ст. 10, присвяченій основним обов'язкам державних службовців, про обов'язок службової особи володіти мовою роботи органу взагалі не згадується.

За Конституцією України володіння державною мовою є обов'язковим для Президента України (ст. 103), професійних суддів (ст. 127) та суддів Конституційного Суду України (ст. 148). Але поточне законодавство не встановило критеріїв визначення достатнього рівня володіння державною мовою, а також яким чином і хто має визначати цей рівень. Тому теоретично можлива така ситуація, коли новообраний Президент, вважаючи, що він володіє державною мовою, демонструватиме обмеженість словарного запасу та убогість мовних оборотів, принижуючи тим самим авторитет і престиж державної мови.

Перша спроба окреслити загальні підходи до процедури встановлення рівня знання державної мови була здійснена у зв'язку з тим, що у Законі «Про громадянство України» однією з обов'язкових умов прийняття до громадянства України було визнано володіння українською мовою. В п. 5 Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України, від 31 березня 1992 р. зазначалося: «Рівень знання заявником української мови визначається працівниками органу внутрішніх справ разом з представником учбового закладу чи органу освіти, уповноваженого виконавчим комітетом місцевої Ради народних депутатів»<sup>1</sup>. Але з прийняттям Указу Президента України від 6 липня 1997 р. «Про

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 26. Ст. 359.

заходи щодо поліпшення організації розгляду питань громадянства» це Положення втратило чинність.

Серед мов національних меншин в Конституції України виокремлено російську мову, якій «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист» (ст. 10). Це обумовлено тим, що російською мовою користується значна частина населення України, в тому числі представники неросійської національності. Досить сказати, що під час останнього перепису населення російську мову визнали рідною 4578390 етнічних українців<sup>1</sup>. В ч. 3 ст. 3 Декларації прав національностей також зазначається, що «Українська держава забезпечує право своїм громадянам вільного користування російською мовою». В Законі «Про мови в УРСР», який складається з 40 статей, російська мова згадується 27 разів. Разом з тим непослідовна мовна політика держави і суперечливе мовне законодавство при майже повній відсутності спроб його удосконалення, роз'яснення та пропагування викликають у багатьох громадян України занепокоєння і разом з тим дозволяють окремим політичним силам періодично спекулювати мовним питанням, особливо в період передвиборної кампанії.

Своєрідність мовної ситуації в Україні полягає ще і в тому, що в окремих місцевостях і навіть регіонах українська мова, незважаючи на її офіційне визнання державною мовою вже понад дев'ять років, залишається до цього часу в занедбаному стані і тому потребує захисту так само, як і мови національних меншин. Наприкінці 20-х — на початку 30-х років українська мова широко використовувалася у державному і громадському житті. В 1937/38 навчальному році в Україні навчалося в загальноосвітніх школах 5143 тис. учнів, з яких 4054 тис. навчалося українською мовою, 590 тис. — російською, 50 тис. — німецькою, 45 тис. — єврейською, 28 тис. — молдавською, 11 тис. — болгарською<sup>2</sup>. Але з початку 30-х років політика «коренізації» та «українізації» почала скорочуватися. Під виглядом боротьби з буржуазним націоналізмом «практика насадження національних шкіл» була визнана шкідливою. Національні райони і сільради було ліквідовано, національні школи реорганізовано. Сфера використання української мови також починає катастрофі-

<sup>1</sup> Див.: Национальный состав населения СССР. С. 78.

<sup>2</sup> Див.: Національні відносини в Україні у ХХ ст. С. 235.

чно скорочуватися. Дійшло навіть до того, що в деяких районах Харківської області в результаті боротьби з «українським націоналізмом» у 1938 р. нікому було читати українську мову і літературу<sup>1</sup>. Незважаючи на те, що в Україні в 1989 р. українську мову визнали рідною понад 33 млн. осіб<sup>2</sup> (що складало 64% всього населення УРСР), вона була майже повністю штучно вилучена з політики, економіки, науки, судочинства, діяльності правоохоронних органів, військової, дипломатичної та інших важливих сфер державного і громадського життя.

Отже, сьогодні як ніколи існує нагальна потреба у прийнятті нового Закону про мови, здатного забезпечити вільний розвиток і захист мов усіх корінних народів і національних меншин України, пом'якшити історичні образи, виправити нагромаджені деформації та перекоси, узгодити протилежні інтереси та подолати мовчазне мовне протистояння. В новому Законі про мови слід чітко встановити поняття державної мови, визначити порядок одночасного функціонування двох, а можливо, й трьох мов, виходячи з принципу толерантності, взаємоповаги та взаєморозуміння. Необхідно більш чітко визначити обов'язки посадових осіб, а також усунути суперечності як між різними частинами Закону про мови, так і між різними нормативними актами.

*Надійшла до редколегії 16. 11. 98*

<sup>1</sup> Див.: Слобідський край. 1995. 26 жовт.

<sup>2</sup> Див.: Национальный состав населения СССР. С. 78.