

держави від суспільства. На думку О. Тодики, важливо, щоб держава була здатна до сприйняття активності суспільства, у свою чергу громадянське суспільство — до розуміння ролі держави як особливого інструменту для свого функціонування і розвитку¹. Для розбудови такого відкритого суспільства необхідно втілити у життя певні умови. По-перше, діяльність правової держави має бути заснована на принципі верховенства права і правового закону, принципів поділу влади, рівності людини і громадянина перед законом і судом. По-друге, необхідно виховувати в кожному члені суспільства почуття громадянської відповідальності². Отже, відкритим суспільство стає тоді, коли у кожного індивіда є свобода дій у конкретній ситуації відповідно до особистих, групових та загальних інтересів, можливість самостійно визначати пріоритети для себе, а також відповідальність перед суспільством і державою.

Ідеї правової держави формують взірць, чим спрямовують розвиток громадянського суспільства у напрямку гуманізму. Теоретична розробка правової держави необхідна для орієнтації і стимулювання подальшого суспільного розвитку. Розвинена економіка і суспільний добробут створюють можливості для вдосконалення громадянського суспільства і демократичної правової держави. Лише з моменту проведення економічних реформ та демократизації всіх сфер суспільного життя може відбутися поступове формування громадянського суспільства зі специфічними інститутами та різноманітними інтересами.

Таке бачення співвідношення громадянського суспільства і правової держави дозволяє зробити деякі висновки. Правова держава і громадянське суспільство характеризуються низкою спільних політико-правових ознак. Правова держава виступає інструментом забезпечення життєздатності громадянського суспільства, охороняє його інтереси. В свою чергу, громадянське суспільство виступає важливим показником ефективності функціонування правової держави. Отже, взаємообумовленість правової держави і громадянського суспільства є очевидною, а їх взаємодія є запорукою успішного розвитку суспільства і держави.

¹ Див.: *Тодика О.* Концепція «відкритої держави»: проблеми здійснення народовладдя // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 44.

² Див.: *Исмаилов И. А.* Правовое государство: суждения и предположения / Под науч. ред. И. М. Рагимова. – СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. – С. 66.

Є. В. Ткаченко, аспірант кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Правовий режим мов національних меншин: порівняльне дослідження

У сучасних умовах метою мовної політики держави в багатоетнічному суспільстві є створення умов для повної реалізації мовних прав кожною особою. Україна, проголосивши себе на конституційному рівні демократичною і правовою державою, прагне створити умови для рівноправного розвитку та активної всебічної участі у соціальному, економічному, політичному та духовно-культурному житті громадян України всіх національностей. Демократична держава повинна не лише поважати етнічну мовну та релігійну самобутність будь-якої особи, яка належить до національної меншини, але і створювати умови, що дозволяють виражати, зберігати таку самобутність¹.

Оскільки наша держава є багатонаціональною та полімовною країною, що перебуває на етапі державотворення, для державної влади є важливим не лише забезпечення функціонування державної мови, але і гарантування мовних прав усіх національних меншин України, що є вагомим передумовою для забезпечення суспільної злагоди. Тому важливою умовою гарантування мовних прав національних меншин є їх закріплення на конституційному рівні.

¹ Див.: *Михалева Н. А.* Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (динамика развития) // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 76

Конституційно-правове забезпечення прав національних меншин в Україні та їх порівняльний аналіз із зарубіжними традиціями викликають жвавий інтерес українських науковців. Зокрема питання гарантування мовних прав національних меншин у своїх дослідженнях торкалися В. П. Колісник, О. М. Биков, І. В. Лопушинський, А. В. Корж, Ю. Прадід, К. М. Вітман, О. Копиленко, Л. Матсенко, А. Матвієнко, В. Радчук, М. Рябчук, Л. Танюк, О. Тараненко, М. Стріха, І. Попеску та інші.

Кожна держава має бути загальним домом для всіх етнічних, релігійних та мовних меншин, що проживають у ньому, які б дійсно були рівними з іншими членами суспільства, причому ніхто з них не може перебувати в становищі громадян «другого сорту». Проте і вирішення проблеми меншин не може і не повинно бути створення для кожної етнічної групи своєї власної «очищеної» моноетнічної країни чи напівдержави. Держава не може бути «виключною власністю» будь-якої однієї національної чи мовної групи, ані групи більшості, ані меншості¹. Визнання державою національних меншин породжує у неї певні обов'язки, зокрема, обов'язок закріплення в законодавстві мовних прав національних меншин і їх гарантування.

Однією з основних конституційних гарантій забезпечення прав національних меншин є закріплення правового режиму їх мов. Вивчення і аналіз конституцій, законів про мови та інших нормативно-правових актів у сфері регулювання мовних відносин зарубіжних країн свідчить про те, що правовий режим мов національних меншин залежить від багатьох факторів: історичних, економічних, політичних, від державного устрою, національного складу населення, від політичної, економічної активності самих національних меншин. Вважаємо, що країни щодо закріплення правового статусу мов національних меншин можна класифікувати на: 1) країни, які надають всім мовам основних етнічних груп, у тому числі мовам національних меншин, статус державної (офіційної) (наприклад, у Фінляндії статус державної має шведська мова); 2) країни, в яких мовам національних меншин надає-

¹ Див.: Андріченко Л. В. Конституционно-правовой статус национальных меньшинств в зарубежных европейских государствах // Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 79–80

ться статус офіційної на регіональному рівні, тобто на території областей, автономій, де проживають етнічні меншини, поряд з державною в офіційній сфері використовуються і мови меншин. Так, в Австрії німецька мова є офіційною мовою країни, але Державним договором від 15 травня 1955 р. на доповнення до німецької мови словенська і хорватська мови визнані офіційними в адміністративних і судових округах Карінтії, Бургеланду та Штірії зі словенським чи хорватським або національно змішаним населенням¹. Згідно з Конституцією Італійської республіки мовні меншини охороняються відповідними конституційними нормами. Так, у провінції Валле-д'Аоста французька мова використовується поряд з італійською; німецька мова в провінції Больцано прирівняна до італійської — офіційної мови держави; 3) до третьої групи належать країни, в яких мовам меншин не надається офіційного статусу ні на державному, ні на регіональному рівні, але їх використання у більшості сфер суспільної життєдіяльності гарантується конституцією, міжнародними договорами, законами чи іншими правовими актами. Так, Декларацією від 19 квітня 1995 р. уряд Данії проголосив, що особи, які належать до німецької меншини в Південній Ютландії, не повинні бути позбавлені права користуватися усно чи письмово мовою, якій вони надають перевагу. Декларація уряду ФРН від 29 березня 1955 р. надала такі ж мовні права особам, які належать до датської меншини в Німеччині²; 4) до четвертої групи належать країни, в яких існування етнічних чи мовних меншин не знаходить визнання на конституційному чи законодавчому рівні, а отже, не врегульовано питання статусу, мов національних меншин (наприклад, до таких країн належать Франція, Алжир, Мадагаскар, Греція та ін.).

У Франції вважається, що питання, пов'язані з використанням релігії і мови, стосуються не публічного права, а сфери особистого використання цих прав і свобод в межах, встановлених законом. Саме тому ця країна під час ратифікації Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зробила заяву, що не вважає статтю 27 Пакту стосовно меншин необхідною для рес-

¹ Див.: Демченко Т., Філіпчук І. Українська мова – правові проблеми // Право України. – 1996. – № 7. – С. 47.

² Там само.

публіки¹. Так, саме політикою невизнання національних меншин керувалася у 1991 р. Конституційна рада Франції, коли приймала рішення про невідповідність Конституції закону 1991 р., котрим затверджувався статут територіального колективу Корсики, в якому вперше на законодавчому рівні було використано нове поняття «корсиканський народ». Конституційна рада у своєму рішенні послалася на ст. 2 Конституції Франції, що визнає тільки французький народ, який об'єднує французьких громадян «без відмінностей походження, раси або релігії». Однак за даними етнографічних досліджень у Франції існують етнічні групи, які відрізняються своєю культурою і мовою (бретонці, ельзасці, валлони, фламандці та ін.)². Але слід наголосити на тому, що у Франції в останні роки стали надаватися певні права в національно-культурній сфері, зокрема у сфері використання національної мови, наприклад, дозволено викладання і виховання у школах та у дошкільних закладах національною мовою³. До країн, які не визнають існування національних меншин, а отже, не гарантують мовних прав останніх, окрім Франції належать ще й Болгарія, Греція, Сенегал, Алжир, Мадагаскар та деякі держави Латинської Америки.

Демократичною є державна мовна політика у Фінляндії відносно гарантій прав національних меншин, тому що мова національної меншини (шведської) у Конституції Республіки Фінляндія проголошується державною поряд з фінською. Фінляндія фактично є моноетнічною країною, оскільки 93,6% її населення становлять фіни. Тобто етнічних меншин у країні небагато і вони невеликі. Найбільш чисельну з них — близько 300 тис. — становлять шведи⁴. Передумови такого підходу склалися історично. Справа

¹ Див.: *Ємець Т. М.* Проблеми національних меншин у правових документах // Крисаченко С. С., Степико М. Т., Власик О. С. та ін. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. — К.: НІСД, 2003. — С. 258.

² Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. — М., 1993. — С. 90–91.

³ Див.: *Андріченко Л. В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. — М.: Городец, 2005. — С. 190–191.

⁴ Див.: *Шлыгина Н. В.* Финляндские шведы // Этнические меньшинства в современной Европе: Сб. ст. / РАН, Ин-т этнологии антропологии; Отв. ред. А. Н. Кожановский) — М.: Изд. фирма «Вост. лит.» РАН, 1997. — С. 172.

в тому, що до 1809 р. Фінляндія входила до складу Швеції і тому шведська мова домінувала тривалий час у галузі освіти та культури. Протягом XIX століття фінська еліта продовжувала використовувати шведську мову як мову освіти¹. Однак спочатку Конституцією 1919 р., а пізніше і Законом про мову 1922 р., шведська мова була визнана другою державною. Тому Конституція Республіки Фінляндія від 11 червня 1999 р. (§ 17) проголосила, що «національними мовами Фінляндії є фінська і шведська. Право кожного використовувати у своїх справах у суді і в інших державних органах власну мову — фінську або шведську, а також отримувати переклад цією мовою регулюється законом. Влада повинна задовольняти культурні і суспільні потреби фінсько- і шведськомовного населення на основі однакових принципів...»². Значним здобутком фінської Конституції є також чітке і однозначне визначення мов спілкування між урядом і парламентом, яке не залишає місця ні дебатам, ні суперечливому тлумаченню. У статті 22 зазначається: «Закони і укази, так само як і проекти законів, що подаються Урядом до Сейму, а також відповіді, подання та інші звернення до Уряду викладаються фінською та шведською мовами»³. У деяких країнах Латинської Америки (Парагвай, Болівія) за мовами корінних народів, окрім мови колишніх домініонів, закріплюється режим державної (офіційної). У конституціях деяких африканських країн також за мовами корінних племен закріплюється статус офіційної (Конго, Нігерія, Намібія, ПАР та інші).

До країн, в яких мовам національних меншин надається статус офіційної на регіональному рівні, тобто на території областей, автономій, де проживають етнічні меншини, поряд з державною в офіційній сфері використовуються і мови меншин, належать Австрія, Словенія, Іспанія, Італія, Македонія, Колумбія, Еквадор, Венесуела та інші.

Конституцією Македонії (ст. 7) закріплювалося, що офіційною мовою є македонська на основі кирилиці. В одиницях місцевого самоврядування, в яких більшість становлять представники на-

¹ Див.: *Колісник В. П.* Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: Монографія. — Х.: Фоліо, 2003. — С. 187.

² Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 3. — С. 374.

³ Див.: Там само. — С. 376.

ціональних меншин, поряд з македонською мовою на основі кирилиці використовується мова й алфавіт цих національностей відповідно до встановленої законом процедури. Окрім цього, вказується, що в одиницях місцевого самоврядування, в яких значну кількість становлять представники національних меншин, поряд з офіційною мовою використовується ще й мова національної меншини¹. Але закріплення гарантій прав національних меншин, зокрема мовних, не завжди попереджає виникнення етнічних конфліктів. Так, військовий етнічний конфлікт виник у районі Тетова (Македонія) між владою та албанською меншістю, яка в даній місцевості становить більшість. І під час переговорів щодо урегулювання цього етнічного військового конфлікту однією з найбільш суперечливих вимог албанської меншини, яка становить ¼ населення Македонії, було питання визнання албанської мови другою державною у тих районах, де албанці налічують не менше 20 % населення². Це положення було закріплено у новій редакції статті 7 Конституції Македонії.

У Словенії також згідно з конституцією (ст. 12) встановлюється, що на територіях, де проживають національні спільноти (італійська та угорська), офіційними, окрім словенської, є також італійська і словенська відповідно³.

У деякі статuti іспанських автономій включаються питання, пов'язані з офіційною мовою області чи з місцевими діалектами. У двох областях гарантується використання і викладання місцевих діалектів — аранеського говору (ст. 3 Статуту Каталонії) і астурійського діалекту — бабле (ст. 4 Статуту Астурії). У цій країні п'ять областей поряд з кастильською мають власну офіційну мову автономної національної спільноти: Валенсія (ст. 7 Статуту), Балеарські острови (ст. 3 Статуту), Галісія (ст. 5 Статуту), Каталонія (референдумом 2006 року каталонську мову проголошено державною), Країна Басків (ст. 6 Статуту). Крім того, баскська мова є офіційною мовою у баскськомовних районах Наварра (ст. 8 Ста-

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. – Т. 2. – С. 434.

² Див.: *Черета М.* Проверенная балканская схема // Зеркало недели. – 2001. – № 29 (353). 4–10 августа.

³ Конституции государств Европы: В 3 т. – Т. 3. – С. 173

туту)¹. В Італії також надано право національним областям проголошувати за мовами мовних меншин, що становлять більшість у даних автономіях, статус офіційної. Так, в області Валле д'Аости французька мова має паритет з італійською. Акти державних установ публікуються або італійською, або французькою мовою, за винятком актів судової влади, які видаються італійською мовою. У державні органи, які розташовані на території області, приймаються чиновники — вихідці із області або ті, хто володіє французькою мовою. У Статуті Трентіно-Альто Адідже мови меншин використовуються дещо ширше в офіційних сферах. Німецька мова в даній області прирівнюється до італійської. Німецькомовне населення має право використовувати рідну мову у всіх державних і обласних установах. Дізнання, слідство та судочинство здійснюється як німецькою, так й італійською мовами. Крім того, на рівні Статуту гарантуються мовні права ладинів (так, вони мають права виступати у процесі рідною мовою)².

У статті 4 Конституції Китайської Народної Республіки також закріплено мовні права національних меншин: «Усі національності в Китайській Народній Республіці рівноправні. Держава гарантує законні права та інтереси всіх національних меншин, охороняє і розвиває відносини рівності, єдності та взаємодопомоги всіх національностей. Забороняється дискримінація і гніт щодо будь-якої національності... Враховуючи особливості і потреби меншин, держава допомагає районам національних меншин у прискоренні темпів економічного і культурного розвитку. У районах компактного проживання національних меншин здійснюється національна автономія, створюються органи самоврядування, здійснюються автономні права. Райони національної автономії є невід'ємною частиною Китайської Народної Республіки. Кожна національність користується свободою мови і писемності, свободою обертання або зміни своїх звичаїв»³.

¹ Див.: *Васильєва Т. А.* Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 137.

² Италия: Конституция и законодательные акты – М.: Прогресс, 1988 – С. 254–278.

³ Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В. Н. – М.: Юрлитинформ, 2001. – С. 407–408.

Національна автономія включає право використання національної мови. У практиці міжнаціональних відносин КНР відомі випадки встановлення головної мови. Наприклад, в Яньбянь-Корейському автономному окрузі, де корейці становлять 40 % всього населення, корейську мову оголошено головною. Одночасно у Положенні про автономію округу говориться про використання китайської мови при проведенні офіційних засідань, атестацій, а також при опублікуванні офіційних документів. На двох мовах — корейській і китайській виконуються також офіційні печатки, вивіски на приміщеннях державних органів та установ у межах даного автономного округу¹.

В Україні, як і в більшості колишніх соціалістичних країн, на конституційному рівні визнається існування національних меншин та закріплюються гарантії їх прав, у тому числі і в мовній сфері. Так у ст. 11 Конституції України закріплюється, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин². Закріплення цієї норми пояснюється тим, що наша держава є багатонаціональною, країною, в якій проживають представники понад 130 національностей і народностей³.

Першочергове значення для національних меншин України має закріплення правового режиму їх мови. Так, згідно зі ст. 10 Конституції в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин⁴. Це положення пояснюється тим, що наша держава є багатонаціональною, а отже, характеризується плюралізмом форм мовного спілкування, а також тим, що з другої половини ХХ століття питанню розвитку і захисту національних мов, окрім російської, з боку радянської влади не приділялося уваги, а навпаки, здійснювалася політика русифікації. Це зобов'язання, яке бере на себе Українська

¹ Див.: *Егоров К. А.* Государственно-правовое регулирование межнациональных отношений и статуса национально-автономных образований в КНР // Сов. государство и право. – 1989. – № 10. – С. 105.

² Голос України. – 1996. – № 138 (1388).

³ Кількість і склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Повідомлення Державного комітету статистики України // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁴ Голос України. – 1996. – № 138 (1388).

держава, є важливим і актуальним особливо з огляду на всю нашу попередню історію (і перш за все історію останніх десятиліть)¹. Визначальним правовим актом у сфері гарантії прав і свобод усіх національностей, у тому числі і мовних прав, стала Декларація прав національностей України, прийнята 1 листопада 1991 р.² У статті 2 Декларації закріплено, що Україна бере на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур. Усім народам і національним групам гарантується право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і розповсюдження інформації.

Серед мов національних меншин ст. 10 Конституції виокремлює російську мову. Це перш за все пояснюється тим, що росіяни займають друге місце за кількістю серед етнічних груп у національному складі населення України (17,3% від загальної кількості населення України). По-друге, це обумовлено тим, що нею спілкується значна кількість громадян України, і це не лише етнічні росіяни, але й певна частина етнічних українців, білорусів та представників інших національностей колишнього СРСР. Досить сказати, що за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року російську мову визнали рідною 29,6 % населення України, серед них російську вважають рідною 14,77 % українців, 62,46 % білорусів, 43,15 % вірмен, 54,36 % грузин, 17,63 % молдован³. Тобто з точки зору вибору мови спілкування можна говорити про окрему категорію населення України — російськомовне населення. Ця категорія населення в Україні сформувалася протягом кількох століть під впливом ряду об'єктивних та суб'єктивних факторів. Найголовнішими з них були міграція росіян на Україну та політико-адміністративні обмеження й заборони української мови, що зумовило перехід на російську мову частини українців та представників інших національностей України⁴.

¹ Див.: *Колісник В. П.* Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: – С. 127.

² Голос України. – 1991. – 29 листопада.

³ Див.: *Котигоренко В.* Тенденції в етнічній та етномовній динаміці населення України 1959–2001 рр. (за матеріалами переписів) // Закон і право. – 2003. – № 2. – С. 16.

⁴ Мала енциклопедія етнодержавознавства / Редкол.: Ю. І. Римаренко (відповід. ред.) та ін. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – С. 597.

Проблема правового статусу російської мови є однією з важливіших проблем регулювання національних відносин в Україні, що має політичне забарвлення. Особливо це проявляється під час виборів, коли мовне питання, поряд з проблемою вступу України до НАТО та проблемою об'єднання церков, є одним з ключових у програмах політичних партій та кандидатів на посаду Президента України. Виборчі програми під час проведення останніх виборчих кампаній практично всіх політичних партій та кандидатів на посаду Президента України містили положення щодо врегулювання мовного питання у нашій державі¹.

За часи незалежності було розроблено більше десятка законів про мови. У деяких з них пропонувалося закріпити за російською мовою режим другої державної або офіційної мови. Вважаємо, що Конституція України і законодавство про мови не містить жодних обмежень щодо розвитку і використання російської мови у багатьох сферах життєдіяльності. Тому, на нашу думку, при проведенні мовної політики в Україні необхідно виходити саме з положення статті 10 Конституції, тобто українська мова є єдиною державною, а використання і розвиток російської мови гарантується державною владою. Як справедливо зазначав Ю. М. Тодика, «це та конституційна база, на якій в консенсуальному режимі повинна вирішуватися зазначена проблема»². Але в законодавстві про мови необхідно розробити порядок одночасного використання державної, російської та інших національних мов у роботі регіональних та місцевих органів влади (а саме під час проведення засідань колегіальних органів влади, можливості ведення діловодства та видання нормативних актів окрім державною, ще й російською та іншими мовами національних меншин, що проживають на території даного регіону), можливості використання цих мов у сфері освіти, науки, інформації та реклами. У зв'язку з ратифікацією Україною Європейської хартії регіональних мов та

¹ Див. *Степаненко М.* Президентські вибори 2004–2005 рр. і мовне питання в Україні// Рідний край. – 2005. – № 1(12). – С. 29–36; *Кафарський В. І.* Політичні партії і питання про мови в Україні// Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 34. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 556–565.

² *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. – Х.: Факт, 1999. – С. 147.

мов меншин виникла необхідність внести відповідні зміни до законодавства про мови, які б чітко визначили порядок застосування даного документа у відповідних сферах державного і суспільного життя.

Таким чином, світова практика переконує, що однією з головних умов стабільності в багатоетнічній країні є надання національним меншинам мовних прав і свобод. Як свідчить досвід регулювання правового статусу національних меншин зарубіжних країн, порушення їх мовних прав спричиняє гострі соціальні протиріччя, сприяє поширенню міжнаціональних і міжетнічних конфліктів. І навпаки, забезпечення і захист цих прав, поширення їх серед етнічних спільнот сприяють встановленню неупереджених відносин між титульною нацією, етнічними групами та іммігрантськими общинами. Тому при розробці і реалізації національної політики, мовної політики в Україні має бути врахований як позитивний, так і негативний досвід конституційного закріплення режиму мов етнічних меншин та регулювання їх мовних прав у зарубіжних країнах. Для цього слід проводити всебічну і ретельну правову експертизу зарубіжного законодавства щодо національних меншин, фахівцями повинні бути вироблені прогнози можливого застосування такого досвіду в нашій країні. Крім того, вітчизняні науковці мають найближчим часом запропонувати визначення правового режиму мов національних меншин, визначити механізм забезпечення їх функціонування, особливості застосування російської мови в Україні, розробити порядок та систему гарантій використання мов національних меншин, порядок одночасного застосування державної, російської та інших національних мов в офіційній сфері, у сфері науки, освіти, інформації, реклами та культури.