

УДК 342.725 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.11>

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

**Занкевич Назар Володимирович,**

ORCID: 0000-0002-0710-0536

аспірант

Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України



*У статті здійснено системний аналіз положень мовного законодавства України та законопроектів щодо визначення конституційно-правового режиму мов національних меншин. Встановлено, що такий режим в цілому узгоджується із міжнародними стандартами по забезпеченню прав людини, але в той же час він не завжди враховує особливості національного правопорядку.*

*За результатами дослідження автором виокремлено загальні та спеціальні ознаки конституційно-правового режиму мов національних меншин. Обґрунтовано необхідність встановлення особливого правового режиму для деяких мов національних меншин, що відповідно має свої особливості. При цьому звертається увага на те, що здійснюючи правове регулювання мовної сфери законодавець повинен керуватися перш за все захистом національного інтересу та не допускати порушення принципу рівності прав національних меншин.*

*Констатовано, що в Україні все ще відсутній профільний закон, який би регулював питання використання мов у державі. У зв'язку із чим автором статті висловлено пропозиції щодо змісту базового законодавчого акту, який зокрема може визначати засади державної мовної політики України, розвивати конституційні положення в частині монопольного використання державної мови, окреслювати межі реалізації національними меншинами своїх мовних прав тощо. У той же час профільний закон, який би стосувався правового регулювання функціонування мов національних меншин, на думку автора, має визначати поточну державну мовну політику, містити належний понятійно-категоріальний апарат (мова національних меншин чи корінних народів, регіональна мова, національна меншина тощо), уточнювати зміст принципів використання та захисту мов національних меншин, а також порядок використання мов у різних сферах суспільного життя. Водночас положення Конституції України повинні містити виключно загальні засади правового режиму мов національних меншин (без необґрунтованих преференцій для окремих мов національних меншин), узагальнено встановлювати гарантії їх використання та захисту, передбачати законодавчу регламентацію порядку застосування мов у державі.*

*Зроблено висновок, що наразі відсутні підстави для створення нових профільних право-захисних механізмів, що опікувалися б правами національних меншин, оскільки система захисту прав людини в Україні є достатньо розвиненою та доступною.*

**Ключові слова:** мова національних меншин, державна мова, національна безпека, державна мовна політика, правовий режим, конституційні засади.

### **Zankevych Nazar. Constitutional and legal regime of languages of national minorities in Ukraine: current state and prospects**

*The article carries out a systematic analysis of the provisions of the language legislation of Ukraine and draft laws regarding the determination of the constitutional and legal regime of the languages of national minorities. It has been established that such a regime is generally consistent with international standards for ensuring human rights, but at the same time it does not always take into account the peculiarities of the national legal order.*

*According to the results of the research, the author singled out general and special features of the constitutional and legal regime of the languages of national minorities. The need for installation is substantiated a special legal regime for some languages of national minorities,*

which accordingly has its own characteristics. At the same time, attention is drawn to the fact that when carrying out legal regulation of the language sphere, the legislator must be guided first of all by the protection of the national interest and to prevent violation of the principle of equality rights of national minorities.

It was established that Ukraine still lacks a specific law that would regulate the use of languages in the state. In connection with this, the author of the article made suggestions regarding the content of the basic legislative act, which, in particular, can determine the principles of the state language policy of Ukraine, develop constitutional provisions regarding the monopoly use of the state language, outline the limits of national minorities' implementation of their language rights, etc. At the same time, a specific law that would concern the legal regulation of the functioning of the languages of national minorities, in the opinion of the author, should define the current state language policy, contain the appropriate conceptual and categorical apparatus (language of national minorities or indigenous peoples, regional language, national minority, etc.), clarify the content of the principles of the use and protection of the languages of national minorities, as well as the procedure for the use of languages in various spheres of public life. Along with that, the provisions of the Constitution of Ukraine must contain only the general principles of the legal regime of the languages of national minorities (without unjustified preferences for individual languages of national minorities), generally establish guarantees for their use and protection, provide for legislative regulation of the procedure for the use of languages in the state.

It was concluded that there are currently no grounds for the creation of new specialized human rights mechanisms that would take care of the rights of national minorities, since the human rights protection system in Ukraine is sufficiently developed and accessible.

**Key words:** language of national minorities, state language, national security, state language policy, legal regime, constitutional principles.

**Постановка проблеми.** Мовне законодавство України наразі сфокусоване насамперед на забезпеченні повноцінного функціонування державної мови, здебільшого не охоплюючи питання розвитку і захисту мовних прав національних меншин. У зв'язку із цим у суспільстві періодично висловлюються пропозиції щодо запровадження двох і більше державних мов, що може спровокувати певні непорозуміння та конфлікти на мовному ґрунті. Тому наразі актуалізується питання усунення даної прогалини та прийняття окремого Закону України, який би детально визначав сфери та порядок реалізації національними меншинами своїх мовних прав.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Слід вказати, що різні аспекти мовних прав національних меншин вже розглядалися низкою науковців. Наприклад, О.М. Биков проаналізував стан правових гарантій захисту прав національних меншин, у тому числі й мовних [1]; В.В. Шевчук розглянула існуючий в Україні порядок реалізації прав національними меншинами та корінними народами в освітній сфері [2]; Л.І. Мазука опрацювала зміни у системі освіти національних меншин у контексті наявної мовної політики в Україні [3]. Крім того, З.В. Гбур дослідила зв'язок між

національною безпекою держави та непопушністю прав національних меншин [4]; О.П. Васильченко запропонувала зміни до законодавства України задля реального захисту прав національних меншин у контексті розбудови інституційних органів [5]. Попри це в Україні все ще відсутнє комплексне дослідження конституційно-правового режиму мов національних меншин з урахуванням актуальних суспільних запитів, останніх змін у мовному законодавстві та практиці його застосування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Засади конституційно-правового регулювання мовних прав національних меншин в Україні, перш за все, відображено у статтях 10, 11 та 53 Конституції України [6]. Це фундаментальні положення, які стосуються функціонування мов національних меншин у державі, що є конституційними гарантіями їх мовних прав. Інші нормативно-правові акти з даного приводу мають прийматися з урахуванням положень Конституції України.

Додатково зауважимо, що у статті 10 Конституції України серед усіх мов національних меншин законодавець виокремлює російську мову. Такий підхід, на нашу думку, є не зовсім виправданим, оскільки порушує принцип рівності. Тому з метою уникнення неоднозначного розуміння

даної норми та її узгодження з іншими конституційними приписами (зокрема статтями 11, 24) вона може бути викладена у наступній редакції: «...в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України». Таке формулювання відповідатиме сучасним потребам регулювання мовних відносин і чинному законодавству України, водночас рівною мірою гарантуючи захист мовних прав представників усіх національних меншин.

Крім того, з урахуванням існуючої багатомовності загальний порядок використання мов в Україні повинен визначитися окремим законом, прийнятим на виконання відповідних конституційних положень. Нинішня ж відсутність такого базового законодавчого акту фактично свідчить про неповноту та нерозвиненість правового регулювання мовних відносин і додатково може вказувати на певну декларативність конституційних норм. Вбачається, що у профільному законі мають бути визначені засади державної мовної політики України, розвинені конституційні положення в частині монопольного використання державної мови, окреслені межі реалізації національними меншинами своїх мовних прав тощо.

У цьому ж контексті слід зазначити, що мовне законодавство України зокрема у статтях 13, 21, 22, 23, 25, 32, 39 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» передбачає виключення щодо обов'язкового використання державної мови та у деяких випадках надає преференції стосовно використання кримськотатарської, англійської та інших офіційних мов Європейського Союзу. Це, на нашу думку, можна зокрема трактувати як необхідність встановлення особливого правового режиму для окремих мов національних меншин, яке поки що на законодавчому рівні не є добре розвиненим. Обґрунтовуючи таку позицію варто зазначити, що кількість представників національних меншин не може бути однаковою, тому менша чисельність тієї чи іншої мовної групи так чи інакше потребуватиме додаткових гарантій збереження культурної самобутності. По-друге, національні меншини переважно проживають компак-

тно та це закладає свої мовні особливості деяких регіонів, що повинно враховуватися законодавцем при унормуванні мовних відносин.

Особливий правовий режим для деяких мов національних меншин має, перш за все, формуватися державою на законодавчому рівні. Такий правовий режим може передбачати підстави та умови використання мов у публічній сфері поряд із державною мовою, встановлювати потребу представників держави на місцях володіти відповідною мовою національних меншин, визначати підстави коригування мовних квот у медійній сфері тощо.

Конституція України гарантує рівність прав людини безвідносно до її правового статусу чи будь-яких інших її ознак. Тому й сам захист мовних прав представників національних меншин не повинен мати істотних відмінностей від загальних механізмів юридичного захисту прав людини. Це не перешкоджає запровадженню державою специфічних засобів захисту національних меншин шляхом встановлення додаткових інституцій чи процедур захисту їх мовних прав. Разом із тим, при цьому має враховуватись принцип доцільності, пропорційності та чіткого розмежування повноважень для запобігання виникненню компетенційним спорам.

Зазначимо, що в Україні наразі не функціонує омбудсман з прав національних меншин, але діють інші захисні інституції, такі як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, мовний омбудсмен, суди різних юрисдикцій тощо. Вказані суб'єкти відповідно до своїх повноважень здатні належним чином й ефективно захищати порушені права усіх громадян. З огляду на це нагальної потреби утворення додаткових інституцій чи механізмів *ad hoc* задля захисту мовних прав національних меншин, принаймні сьогодні, ми не вбачаємо з огляду на розвиненість і доступність вже існуючого в Україні порядку захисту прав людини. Адже більш нагальним постає не стільки створення нових профільних правозахисних механізмів, скільки удосконалення та підвищення ефективності вже існуючих.

Загалом сучасні конституційні гарантії використання та захисту мов національних меншин ґрунтуються на загальному регу-

люванні основних прав і свобод людини та законодавчому закріпленні мовних прав національних меншин. Разом із тим, мовне законодавство України не містить системного підходу до визначення чи розвитку вже наявних гарантій. Так, відсутня систематизація та деталізація принципів використання мов національних меншин, що негативно позначається на їх практичному застосуванні. Наприклад, принцип вільного використання мови має доволі загальне формулювання, що формально не містить жодних обмежень його реалізації, хоча насправді національне законодавство фактично обмежує використання мови національних меншин в інтересах захисту державної мови. Також принцип права на захист має визначати способи відновлення порушених прав та перелік суб'єктів, які можуть захищати мовні права.

У свою чергу заборона дискримінації за мовною ознакою повинна серед іншого передбачати випадки, коли певні дії держави слід розглядати як прояв допустимої позитивної дискримінації. У вітчизняних реаліях це питання час від часу набуває більшої актуальності. Так, свого часу у конституційному поданні неконституційність Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» обґрунтовувалась зокрема тим, що його положення вибірково надають перевагу одним мовам національних меншин та корінних народів, тоді як інші – зазнають утисків [7]. У даному разі фактично вказується про можливу дискримінацію за мовною ознакою. Вказане виявляє необхідність уточнення змісту принципу заборони дискримінації, зокрема законодавчого визначення критеріїв надання преференцій визначеним мовам (наприклад, загроза зникнення мови, загальна прийнятність мови у сфері офіційного спілкування тощо).

Слід зазначити, що розвиваючи конституційні приписи, законодавець послідовно вказує на вид та характер заходів, які можуть сприяти національним меншинам у реалізації їх мовних прав (зокрема, статті 6, 7, 16, 17 Закону України «Про національні меншини») [8], а також визначає винятки із загального правила щодо обов'язковості використання державної мови (статті 14, 16-18, 21-23, 25,

26, 28-34, 36 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної») [9]. Це дозволяє стверджувати, що Україна фактично враховує загальні міжнародні стандарти з регулювання мовної сфери та прагне забезпечити справедливий баланс між мовними правами всіх зацікавлених суб'єктів. Водночас мовне законодавство держави має враховувати внутрішню специфіку державного ладу та демократичного устрою, що визначають прийнятні межі мовного плюралізму у суспільстві.

У Декларації прав національностей України проголошено, що держава сприятиме вільному використанню мов національних меншин у будь-якій сфері життя суспільства [10]. Якщо це тлумачити буквально, то мови національних меншин мали би фактично використовуватись в усіх сферах суспільного життя України. Проте цілком логічно, що повинні існувати певні межі подібного сприяння держави використанню мов національних меншин, які мали би бути окреслені чіткою державною мовною політикою.

Від часу відновлення незалежності України і по сьогодні у законотворчій діяльності Верховної Ради України питання мовних прав національних меншин порушувалося неодноразово.

Так, у проекті Закону України «Про гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської мови, а також регіональних мов або мов меншин в Україні» (від 03.11.2005 р. № 6254) зазначалося, що він є спеціальним актом та стосується мовних прав національних меншин, встановлюючи добровільність та рівноправність як принципи використання мов в Україні [11]. Водночас, на нашу думку, засада рівноправності використання мов національних меншин у цьому законопроекті є більш декларативною, аніж реальною. Адже вже з назви даного законопроекту та його змісту випливає пріоритетність саме російської мови. Із таким підходом не можна погодитись, оскільки із наданням преференцій застосуванню російської мови певною мірою порушується задекларований принцип рівності мов національних меншин. Заполітизований характер питання правового режиму російської мови в Україні особливо акту-

алізує необхідність його законодавчого врегулювання (втім як і правового режиму інших поширених в Україні мов національних меншин). Вказане сприятиме не лише дотриманню мовних прав відповідної національної меншини, але й політичній стабільності у державі. Водночас саме вищеозначений законопроект у даному контексті загалом не є достатньо юридично визначеним, точним та однозначним.

У законопроекті від 03.11.2005 р. № 6254 також йдеться про поширення його дії на всі сфери суспільного життя у державі [11]. Однак, у ньому відсутні загальні правила використання мов національних меншин, а за своїм предметом він стосується насамперед лише основних сфер суспільного життя, не охоплюючи, наприклад, сфери відправлення правосуддя, власних назв та імен тощо. Крім того, вважаємо недостатньо обґрунтованим визначення даним законопроектом лише двох видів юридичної відповідальності за порушення його норм, що насправді за своїми суттєвими наслідками для правопорушника можуть бути не співмірними з характером порушення.

Інший законопроект від 25.10.2005 р. № 6524-1 був підготовлений для врегулювання питання розвитку гарантій використання, перш за все, російської мови та інших регіональних мов. Втім за своїм змістом даний законопроект має суттєві недоліки, які могли би негативно позначитись на правовому регулюванні мовних відносин в Україні. Так, право на мовне самовизначення у запропонованій редакції статті 1 законопроекту може сприйматися як можливість особи у будь-якій ситуації використовувати зручну для неї мову [12], ігноруючи тим самим обов'язковість використання державної мови. Натомість слід було би уточнити, що право на мовне самовизначення безумовно стосується саме приватної сфери життя та лише у визначених законодавством випадках дозволяє на рівні з державною мовою використовувати мову національних меншин чи корінних народів.

У статті 4 законопроекту № 6524-1 наведено перелік регіональних мов в Україні [12]. Проте такий підхід є дискусійним, адже перелік регіональних мов

може змінюватися, що потребуватиме внесення змін до закону України. Також встановлення у ч. 3 ст. 10, ч. 2 ст. 13 законопроекту № 6254-1 можливості першочергового застосування регіональної мови замість державної може свідчити про порушення конституційних засад правового режиму української мови. Тим більше, що сфери у яких пропонувалися зазначені можливості використання регіональної мови є публічними, а тому в них саме українська мова імперативно має застосовуватися першочергово.

Як вбачається зі статті 1 законопроекту від 07.05.2010 р. № 1072 його завданням була розробка алгоритму визначення поширеності мов у територіальних громадах на рівні, який дозволяє застосовувати Європейську хартію про регіональні мови та мови меншин [13]. Однак, така процедура повинна чітко визначатися через наявність відповідних повноважень у органів місцевого самоврядування, що вже врегульовано іншими законодавчими актами.

У серпні 2011 р. у парламенті було зареєстровано законопроект № 9059-1 про заборону звуження сфери застосування регіональних мов або мов меншин України. Статтею 4 даного законопроекту пропонувалося заборонити обмежувати громадян України використовувати ту чи іншу мову за винятком, коли таке обмеження передбачено законом [14]. Втім сам законопроект залишав дане питання неврегульованим. Це дозволяло би розглядати вказану норму як абсолютну заборону обмеження громадян у використанні зручної їм (рідної) мови та призводило би до фактичного звуження сфери застосування державної мови.

У проекті Закону України «Про забезпечення державної підтримки заходів з розвитку, популяризації та захисту російської мови, інших мов національних меншин в Україні» (від 26.12.2016 р. № 5602) пропонувалося зокрема внести зміни до законодавства щодо зниження собівартості медійної продукції, яка виготовлена мовою національних меншин або ж надавати безповоротну фінансову допомогу [15]. Така пропозиція загалом може бути правильною, оскільки цінова політика теж впливає на попит відповідного товару і, як

наслідок, у даному разі стосується мовних прав національних меншин. Разом із тим, вказане має також враховувати економічну обґрунтованість та доцільність шляхом встановлення певних лімітів.

У 2019 році до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про порядок застосування мов в Україні» № 10296, який зокрема містив визначення понять «рідна мова», «державна мова», «інші мови», «мовна група» [16]. При цьому, за своїм змістом державна мова фактично обмежувалась би в обсязі використання, адже, як пропонувалося, українська мова обов'язково мала застосовуватися лише у діяльності органів публічної влади, установ та організацій. Однак, у демократичному суспільстві державна мова виправдано займає монопольне становище, а використання мов національних меншин обґрунтовано не може бути встановлено на однаковому з державною мовою рівні.

Як впливає зі статті 2 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» він не поширює свою дію на приватне спілкування у суспільстві [9]. Тобто мова особистого (побутового) спілкування залежить не від встановлених державою обов'язкових правил, а від того вільного вибору самих суб'єктів відповідної комунікації. У даному разі рівень державного інтересу є мінімальним, адже над ним превалує приватний інтерес непублічного спілкування обмеженого кола осіб у побутовій сфері. Такий підхід є цілком раціональним й відповідає інтересам демократичного суспільства. Адже втручання держави у справи громадян завжди має бути розумним, законним і пропорційним, не допускаючи при цьому надмірного державного контролю та безпідставне втручання у приватне життя громадян.

Разом із тим, зовсім інший підхід застосовується щодо сфери надання послуг, де українська мова є основною мовою обслуговування споживачів [9]. Оскільки ця сфера значною мірою тяжіє до приватної, може бути виправданим надання учасникам цих відносин можливості самостійно обирати мову спілкування. Це сприятиме більшому задоволенню споживачього інтересу та розвитку сфери обслугову-

вання, а отже й збільшенню обсягу відповідних платежів, податків та зборів.

Згідно статті 7 Закону України «Про освіту» освітній процес в Україні передбачає обов'язкове використання державної мови, хоча держава гарантує національним меншинам право навчатися рідною для них мовою [17]. При цьому, підхід законодавця щодо обов'язковості вивчення національними меншинами державної мови є досить ліберальним, адже не зобов'язує їх володіти українською мовою на певному хоча би мініальному рівні. Держава повинна сприяти національним меншинам у вивченні державної мови, забезпечуючи володіння нею представників національних меншин на базовому рівні, достатньому для спілкування. Це врівноважить мовні інтереси як держави, так і меншитарних мовних груп.

Наприклад, йдеться про обов'язковість володіння державною мовою на необхідному рівні особами, які хочуть набути громадянства України [9]. Такий механізм дозволить інтегруватись такій особі у громадянське суспільство України й полегшить її подальшу адаптацію. Тотожна практика має місце у більшості європейських держав, адже покладення мовного обов'язку на представників національних меншин не порушує їх право на користування рідною мовою.

У науковій літературі пропонується створити профільний реєстр з обліку національних меншин задля вирішення зокрема мовного питання в освітньому процесі [18, с. 373]. Дана пропозиція заслуговує на увагу, оскільки дозволяє державі виробити системний підхід до вирішення проблеми використання мов національних меншин та розробити відповідні заходи із забезпечення реалізації мовних прав їх представників. Це також сприятиме прозорості, ефективності та ресурсній обґрунтованості відповідної державної мовної політики.

Згідно Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту держави за необхідності повинні вживати виключні заходи для забезпечення права на навчання рідною мовою представником національної меншини [19]. Водночас, дана рекомендація не має тлумачитися як можливий прояв нерівного (дискримі-

наційного) підходу до різних мовних меншин, а лише вказує на обов'язок держави у деяких випадках враховувати можливу специфіку національних меншин (зокрема їх кількість, наявність чи відсутність двомовності тощо). При цьому, з огляду на динамічність суспільних трансформацій жодна сфера суспільних відносин (у тому числі освітня діяльність) апріорі не може наперед передбачати вичерпний перелік заходів держави, які були би потрібні чи достатні для її сприяння реалізації мовних прав національних меншин.

Узагальнюючи мовне законодавство України, можна виокремити наступні заходи сприяння реалізації мовних прав національних меншин: підготовка педагогів, дошкільна та початкова освіта у комунальних закладах мовою національних меншин, можливість викладання дисциплін мовами міжнародного спілкування або визначення окремої дисципліни для вивчення мови національної меншини тощо. Як вбачається з викладеного, заходи, які можуть вчинятися державою для розвитку та захисту мовних прав національних меншин, характеризуються певною неоднорідністю та загалом сформульовані лише як рекомендації, оскільки освітні послуги надаються не безпосередньо державою, а відповідними освітніми закладами.

Окрім цього, актуальним невирішеним питанням залишається можливість одночасного використання у публічній сфері державної мови та інших мов національних меншин. Так, Є.В. Ткаченко зазначає, що такий механізм має бути передбачений загалом в роботі органів влади на місцях, освітній та науковій сферах, сферах інформаційної та рекламної діяльності [20, с. 136]. Зазначений перелік може бути доповнений й іншими сферами, в яких мовне питання одночасно може мати як публічний, так і приватний характер (охорона здоров'я, імена представників національних меншин тощо). Важливим у вирішенні цього питання є збереження балансу між правовими режимами державної мови та мов національних меншин, що має значення для національної безпеки, внутрішньої стабільності та розвитку держави. Кожна така сфера потребує визначення індивідуального механізму одночасного

використання мов, враховуючи різне співвідношення у різних сферах державних та приватних інтересів.

Життя людини у суспільстві безпосередньо пов'язане з її взаємодією з державою та її агентами. Адже більшість життєвих фактів, подій чи юридично-значимих дій потребують їх визнання державою (наприклад, факту народження, здобуття освітнього рівня, вчинення злочину тощо). При цьому, така взаємодія відбувається або у спосіб надання адміністративних послуг, подання та розгляду звернень громадян, або шляхом реалізації державою своїх владних повноважень через проведення перевірок тощо.

У цьому контексті питання мови комунікації держави з представниками національних меншин набуває своєї актуальності та потребує чіткого вирішення. Адже, як відомо, у своїй діяльності органи публічної влади використовують лише державну мову відповідно до вимог статей 9, 12 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», хоча й є виключення з цього правила.

Зауважимо, що чинне законодавство України забороняє представникам держави відмовляти у прийнятті та розгляді звернення через незнання адресатом мови поданого звернення (стаття 7 Закону України «Про звернення громадян») [21]. Тобто у такому випадку держава не має жодного альтернативного варіанту дій, а зобов'язана докласти всіх зусиль для розгляду по суті поданого звернення. Попри це механізм подальших дій законодавець чітко не встановив, що зумовлює необхідність діяти фактично на власний розсуд з метою вирішення поданого звернення.

У той же час Закони України «Про звернення громадян» і «Про забезпечення функціонування української мови як державної» зобов'язують уповноважених осіб надавати відповіді на звернення державною мовою навіть якщо воно було подане іншою мовою. Законодавцем все ж таки передбачено й можливість використання іншої мови при наданні відповіді, але лише у випадках, прямо передбачених законом. У даному разі не уточнено про який саме закон йде мова, але за змістом цієї норми

можна стверджувати, що це Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Водночас, як вище вже зазначалося, Декларація прав національностей України презюмує, що загалом не може існувати жодної сфери суспільного життя, де би не могла використовуватися мова національних меншин. За таких обставин та, додатково керуючись статтями 10, 11 Конституції України, відзначаємо певну неузгодженість між наявними положеннями мовного законодавства, що потребують уточнення та усунення. На нашу думку, це можна вирішити шляхом зміни формулювання вказаного положення Декларації прав національностей України, а саме, що «... держава гарантує всім народам та меншинам право вільного використання рідної мови у сферах суспільного життя, що реалізується у порядку та спосіб, визначений Законом».

Крім того, обов'язок органів публічної влади сприяти мовним правам національних меншин втілено й в інших положеннях Конституції України, які забороняють дискримінацію та визнають рівність прав (стаття 21, 24). Отже, у разі прогалин правового регулювання у мовній сфері держава на підставі даних положень Конституції України, що мають пряму дію, також повинна сприяти захисту мовних прав національних меншин.

Вирішуючи питання використання мов національних меншин у нормотворчості та документообігу органів публічної влади, слід виходити з особливостей такої діяльності, пов'язаних з її організаційною та комунікаційною складовими. Саме остання може потребувати встановлення механізму одночасного застосування державної мови та мови національних меншин, оскільки у цьому випадку можуть зачіпатися права, інтереси та обов'язки представників національних меншин. Крім того, у разі прийняття акту індивідуальної дії щодо особи – представника національної меншини може бути слушним надання їй можливості ознайомитись із ним мовою відповідної національної меншини за письмовим зверненням такої особи. Оскільки усі нормативно-правові акти видаються державною мовою, задля забезпечення більш точного та однозначного сприй-

няття їх змісту може бути доцільним сприяння держави інформаційно-довідковому перекладу ключових нормативних актів різними мовами національних меншин.

У сучасних реаліях доцільною є й проробка питання заохочення представників місцевих органів влади володіти відповідними мовами національних меншин. Хоча така вимога не може мати імперативний характер, що могло би розглядатись як порушення конституційного режиму єдиної державної мови та обмеження конституційного права на публічну службу. Вважаємо, що додаткове володіння мовою національної меншини спростить комунікацію громадян з представниками органів влади, значно зменшуючи потребу залучення перекладача.

Згідно статті 34 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у медичній сфері застосуванню підлягає державна мова, хоча є й певні винятки із даного правила [9]. Сфера охорони здоров'я охоплює як публічну, так і приватну складові суспільного життя, що додатково актуалізує питання одночасного застосування державної мови та мов національних меншин. Тому цілком логічно, що уся медична документація та звітність оформлюється державною мовою, а надання медичної допомоги чи консультування допускає використання мови, якою звернувся пацієнт чи його законний представник.

Не менш важливим є гарантування представникам національної меншини права на запис власного прізвища, імені та по батькові за усталеною традицією. Так, згідно статті 40 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» власне ім'я особи може оформлюватися державною мовою у транскрипції за правилами традицій відповідної національної меншини.

У той же час національні меншини прагнуть одержати ще більше свободи щодо запису прізвища, імені та по батькові особи. У цьому контексті зауважимо зареєстрований у січні 2014 р. законопроект № 3881, який встановлював ряд обмежень стосовно обрання імені новонародженому. Зокрема передбачалося, що ім'я не повинно містити чи ототожнюватися з неживими предметами, художніми образами



чи географічних найменувань, включати титули чи поєднання буквено-цифрових знаків тощо [22]. Такі обмеження загалом можуть зачіпати приватні інтереси батьків – представників національних меншин, традиції яких могли би підпасти під запропоновану заборону. З іншого боку, слід визнати розумність обмеження широкого розсуду в обранні імені дитини, не допускаючи зловживання цим правом батьками, зокрема й представниками національних меншин. Такі обмеження насамперед можуть стосуватись громіздких, складних мовних конструкцій, поєднання букв і цифр, кількості імен однієї особи тощо.

Право на судовий захист є важливою складовою забезпечення дотримання прав людини та утвердження верховенства права. Для його реалізації заявник повинен дотримуватись формальних вимог щодо судової процедури, зокрема в частині мови судочинства. Саме мова значною мірою визначає ефективність відправлення правосуддя, адже у процесі судового розгляду суд досліджує усні та письмові свідчення, інші докази, з'ясовує правові позиції сторін у справі.

Беззаперечно, що мовою правосуддя в Україні є українська мова, оскільки відправлення правосуддя є проявом реалізації державної влади, обов'язковим атрибутом чого є державна мова. Проте з метою забезпечення недискримінації особи, які не володіють державною мовою, також не обмежуються у доступі до суду.

Наприклад, свого часу у статті 18 Закону «Про мови в Українській РСР» передбачалося, що особа може реалізувати своє право на використання рідної мови у судовій справі через перекладача [23], повідомляючи суд про необхідність його залучення. При цьому, це стосувалося будь-якої стадії судового провадження та процесуальної дії, що повною мірою гарантувало особі реальну можливість брати участь у судовому процесі.

У свою чергу Закон України «Про засади державної мовної політики» передбачав можливість судового розгляду справ регіональною мовою, що вимагало врахування при здійсненні добору суддівського корпусу рівня володіння претендентами регіональними мовами [24]. Однак, такий підхід є досить дискусійним і не узгоджується

з вимогами статті 10 Конституції України (яка має пряму дію) щодо функціонування державної мови. Крім того, для кандидатів на посаду судді не встановлюється вимога щодо володіння іншими мовами, крім державної. Також жодний мовний правовий акт, який не суперечить положенням Конституції України, не містить легального визначення поняття «регіональна мова».

Сьогодні Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» однозначно закріплює принцип виключно державної мови судочинства, допускаючи за необхідності застосування й іншої мови, що додатково регулюється зокрема процесуальним законодавством України [9]. Тобто за загальним правилом використання недержавної мови у судочинстві фактично можливе обмежено у разі залучення перекладача. При цьому, витрати на послуги перекладача у судовому процесі мають визнаватися такими, що пов'язані з розглядом справи, що можуть бути відшкодовані особі у разі прийняття судом рішення на її користь [25, 26, 27]. Таким чином, держава не лише запровадила можливість та процедуру використання недержавної мови у судочинстві, але й встановила відповідні гарантії реального її використання за необхідності.

Водночас зауважимо, що не будь-яке звернення особи щодо залучення перекладача може бути задоволено судом. Як вбачається з роз'яснень Європейського суду з прав людини у рішеннях «Брозісек проти Італії» [28] та «Таба проти Франції» [29], переклад повинен надаватися, якщо особа не достатньо знає мову, якою її інформують з приводу справи. Фактично у кожному випадку суд має досліджувати дані особи, яка заявляє відповідне клопотання (освіта, національність і т.ін.), з'ясовувати на яку конкретну процесуальну дію потрібно залучити перекладача та що саме є незрозумілим заявнику тощо.

Отже, при відправленні правосуддя в Україні допускається використання мов національних меншин шляхом залучення перекладача. У такий спосіб держава забезпечує не лише процесуальну рівність сторін, а й справедливий судовий розгляд, що відповідає цінностям демократичних держав.

Неформально засоби масової інформації визнаються «четвертою гілкою влади» в Україні. Така діяльність є публічною та фактично може впливати на свідомість широкого кола осіб, хоча ефективність медіа залежить від якості та зрозумілості надання ними інформації, що не в останню чергу залежить від використання тієї чи іншої мови. Вважаємо, що дана сфера відносин у контексті використання мов національних меншин теж має дістати належного врегулювання, упорядковуючи взаємовідносини та межі прийнятного впливу держави на діяльність засобів масової інформації.

У чинному Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» передбачено загальне правило щодо обов'язковості використання державної мови у цій сфері. Однак, є й певні виключення, що переважно зводяться до встановлення мовних квот, надання преференцій суб'єктам господарювання (друковані видання), які працюють виключно мовою відповідної національної меншини [9]. Водночас недруковані засоби масової інформації не можуть у аналогічний спосіб вести свою професійну діяльність.

При цьому, згідно статті 3 Закону «Про пресу та інші засоби масової інформації» мовою діяльності засобів масової інформації вважалася та мова, якою відбувалося обслуговування чи представництво інтересів відповідної групи [30]. Загалом така позиція є логічною, оскільки діяльність засобів масової інформації завжди орієнтована на певного споживача, хоча за своїм функціональним призначенням може впливати на наперед невизначене коло осіб. Однак, на нашу думку, справедливим є підхід щодо встановлення мовних квот, який сприяє врівноваженню мовних інтересів всіх зацікавлених суб'єктів та захисту державної мови як мови титульної нації у державі.

Згідно статті 35 законопроекту «Про державну мову та мови національних меншин в Україні» система квот мала стосуватись фактично лише електронних засобів масової інформації, а трансляція мовами національних меншин мала відбуватися у відведений для цього час, про що споживача потрібно було заздалегідь

попереджати [31]. З такою пропозицією можна частково погодитися, але вважаємо помилковим визначення певних годин для трансляції мовою національних меншин. Адже у такому форматі поза визначеними годинами ефірного часу представники національних меншин позбавлені права отримувати інформацію рідною мовою. Більш доречно лише встановити мовні квоти, а суб'єкт, який повинен їх дотримуватися, самостійно формуватиме ефірний час відповідно до запитів і потреб своєї аудиторії. До того ж встановлення розміру квот має бути пропорційним з урахуванням щонайменше форми власності засобів масової інформації, забезпечуючи при цьому дотримання мовних інтересів усіх зацікавлених суб'єктів і наявність у споживача альтернативного вибору джерел отримання інформації.

У 2022 році мовне питання в діяльності засобів масової інформації набуває дедалі більшої актуальності. Зокрема 30.08.2022 р. Верховною Радою України було прийнято за основу законопроект «Про медіа» № 2693-д від 02.07.2020 р. [32]. При цьому, одним із найбільш дискусійних його положень є стаття 40, яка встановлює мовні квоти у діяльності аудіовізуальних медіа, особливості їх реалізації та певні винятки.

Одним із можливих недоліків вказаного законопроекту є можливість показу програм та фільмів, які були створені до 01.08.1991 р. недержавною мовою навіть попри використання субтитрів державною мовою [33]. При цьому, як Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», так і Закон України «Про телебачення і радіомовлення» вказаних особливостей не встановлюють. У цьому випадку вбачається непослідовність дій законодавця, що призводить до порушення принципу юридичної визначеності та виникнення колізій у мовному законодавстві. Слід зважати й на те, що основною мовою медійного продукту в Україні до вказаної дати була переважно російська мова, що може додатково провокувати недоречні в умовах російсько-української війни суспільні непорозуміння на мовному ґрунті.

У статті 41 законопроекту «Про медіа» питання використання мови у друкованих

та онлайн-медіа врегульовано шляхом формулювання бланкетної норми [32]. Такий підхід є доволі виправданим з метою уникнення дублювання законодавчого регулювання. При цьому, найменування закону, який згадується у вказаній статті, є неправильним і мало би бути уточненим.

На підставі аналізу норм вітчизняного законодавства можна зробити висновок, що регулювання питання використання мов національних меншин не в останню чергу залежить від сфери їх використання. Це є визначальним фактором для обрання способу унормування мовного питання, оскільки кожна сфера суспільного життя є індивідуальною та потребує власних механізмів впливу на поведінку учасників відповідних відносин.

**Висновки.** Таким чином, конституційно-правовий режим мов національних меншин в Україні визначається Конституцією України, міжнародними договорами та іншими актами національного законодавства. За своїм змістом конституційно-правовий режим мов національних меншин має як загальні, так і спеціальні ознаки. До загальних ознак, які ґрунтуються на нормах міжнародного законодавства, належить: визнання національних меншин окремими соціальними групами зі спеціальним правовим статусом, що наділяє їх правами та обов'язками; заборона дискримінації за мовною ознакою; визначення заходів нормативного та ненормативного характеру для реалізації мовних прав національних меншин. Спеціальні ознаки конституційно-правового режиму мови національних меншин це ті, що властиві конкретній сфері суспільного життя та можуть набувати зовнішнього прояву шляхом встановлення мовних квот, залучення перекладачів, проведення заходів із підтримки мов національних меншин тощо.

Правовий режим мов національних меншин в Україні загалом узгоджується з задекларованими міжнародними стандартами та за своїм змістом відповідає політиці багатомовності. Попри це пра-

вовий режим мов національних меншин залишається недостатньо розвиненим на законодавчому рівні й не завжди враховує особливості національного правопорядку, а також передбачає доволі широкий розсуд держави у вирішенні правового режиму мов. Зокрема конституційні гарантії та принципи використання і захисту мов національних меншин потребують більшої систематизації, змістовного узгодження та уточнення. Правовий режим мов національних меншин має відображати баланс державних і суспільних інтересів із інтересами конкретних національних меншин, відображаючи чіткий розподіл сфер державного регулювання мовних відносин і свободи використання мов представниками національних меншин.

В Україні наразі все ще відсутній профільний Закон України, який би визначав загальні засади та правила функціонування мов національних меншин, не враховано також особливості правового режиму мов корінних народів. Ці питання взаємопов'язані та їх вирішення впливає не лише на реалізацію конституційних прав людини, але й на стан національної безпеки України, що актуалізує прийняття профільного законодавства задля подолання та уникнення мовних конфліктів.

Конституція України повинна містити загальні засади правового режиму мов національних меншин (без необґрунтованих преференцій для окремих мов національних меншин), узагальнено встановлювати гарантії їх використання та захисту, передбачати законодавчу регламентацію порядку застосування мов у державі. Профільний закон має визначати поточну державну мовну політику, відповідний понятійно-категоріальний апарат (мова національних меншин чи корінних народів, регіональна мова, національна меншина тощо), конкретний зміст принципів використання та захисту мов національних меншин, а також порядок використання мов у різних сферах суспільного життя.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Биков О. М. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. 354 с.
2. Шевчук В. В. Конституційно-правові засади реалізації прав національних меншин та корінних народів в Україні у системі освіти. *Юридичний бюлетень*. 2017. № 4. С. 43-51.
3. Мазука Л. І. Мовна політика щодо освіти національних меншин в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4. С. 106-112.
4. Гбур З. В. Національна безпека країни через призму захисту національних меншин. *Інвестиції: практика та досвід (державне управління)*. 2018. № 9. С. 103-107.
5. Васильченко О. П. Права національних меншин в Україні: що маємо і до чого прагнемо? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. № 42. С. 36-40.
6. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII (*Голос України* від 16.05.2019 року, № 90). URL: [https://ssu.gov.ua/sites/default/files/3\\_4094\\_r.pdf](https://ssu.gov.ua/sites/default/files/3_4094_r.pdf) (дата звернення: 10 жовтня 2022 року).
8. Про національні меншини: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 529.
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 5.
10. Декларація прав національностей України: від 01.11.1991 № 1771-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 799.
11. Про гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської мови, а також регіональних мов або мов меншин в Україні: проект Закону України від 03.11.2005 № 6254. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=19105](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=19105) (дата звернення: 01.09.2022).
12. Про гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської мови, а також регіональних мов або мов меншин в Україні: проект Закону України від 25.10.2005 № 6254-1. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=23722](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=23722) (дата звернення: 01.09.2022).
13. Про регіональні мови та мови меншин: проект Закону України від 07.05.2010 № 1072. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=30835](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30835) (дата звернення: 01.09.2022).
14. Про заборону звуження сфери застосування регіональних мов або мов меншин України: проект Закону України від 26.08.2011 № 9059-1. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41020](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41020) (дата звернення: 01.09.2022).
15. Про забезпечення державної підтримки заходів з розвитку, популяризації та захисту російської мови, інших мов національних меншин в Україні: проект Закону України від 26.12.2016 № 5602. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60816](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60816) (дата звернення: 01.09.2022).
16. Про порядок застосування мов в Україні: проект Закону України від 16.05.2019 № 10296. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=65943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65943) (дата звернення: 01.09.2022).
17. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39.
18. Явір В. А. Права національних меншин на освіту рідною мовою в Україні: аналіз законодавчих ініціатив. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 367-375.
19. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту і Пояснювальна записка: жовтень 1996. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/32194\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/32194_0.pdf) (дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
20. Ткаченко Є. В. Правовий режим мов національних меншин: порівняльне дослідження. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 13. С. 127-137.

21. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
22. Про внесення змін до статті 146 Сімейного кодексу України (щодо визначення імені дитини): проект Закону України від 14.01.2014 № 3881. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49492](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49492) (дата звернення: 01.09.2022).
23. Про мови в Українській РСР: від 28.10.1989 № 9312-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1989. № 45. Ст. 631.
24. Про засади державної мовної політики: від 03.07.2012 № 5029-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 23. Ст. 1237.
25. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35 (35-37). Ст. 1358.
26. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
27. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40 (40-42). Ст. 1530.
28. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Брозісек проти Італії» від 19.12.1989. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-57612%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-57612%22]) (дата звернення: 01.09.2022).
29. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Таба проти Франції» від 17.02.2004. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-44775%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-44775%22]) (дата звернення: 01.09.2022).
30. Про пресу та інші засоби масової інформації: Закон від 12.06.1990 № 1552-I. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1990. № 26. Ст. 492.
31. Про державну мову та мови національних меншин в Україні: проект Закону від 17.03.2009 № 4222. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=34774](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=34774) (дата звернення: 05.09.2022).
32. Про медіа: проект Закону від 02.07.2020 № 2693-д. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69353](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353) (дата звернення: 05.09.2022).
33. Заява громадського руху «Відсіч» щодо невідповідності положень проекту Закону «Про медіа» від 28.08.2022. URL: <https://detector.media/infospace/article/202314/2022-08-29-povernetsya-laytova-rosiyska-kinopropaganda-zakonoproiekt-pro-media-mistyt-poslablennya-dlya-rosiyskomovnoi-industrii-vidsich/> (дата звернення: 07.09.2022).