

## ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ РЕЛІГІЙНИХ ТА МОВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

**Биков О. М.,**

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
Інститут законодавства Верховної  
Ради України, вчений секретар*

У статті визначено на основі аналізу статей Конституції України, законів і міжнародних договорів України, нормативно-правових документів міжнародних організацій як нашої країни, так і країн Європейського Союзу концептуальні засади правових гарантій захисту мовних, етнічних, релігійних, культурних прав національних меншин у сучасній державі.

**Ключові слова:** релігія, релігійні права, мовна політика, національні меншини, правові гарантії

В статье определены на основе анализа статей Конституции Украины, законов и международных договоров Украины, нормативно-правовых документов международных организаций как нашей страны, так и стран Европейского Союза концептуальные основы правовых гарантий защиты языковых, этнических, религиозных, культурных прав национальных меньшинств в современном государстве.

**Ключевые слова:** религия, религиозные права, языковая политика, национальные меньшинства, правовые гарантии

The article identified on the basis of Articles of the Constitution of Ukraine, laws and international treaties of Ukraine, legal documents of international organizations as our country and the European Union's conceptual framework of legal guarantees to protect their linguistic, ethnic, religious and cultural rights of national minorities in the modern state.

**Keywords:** religion, religious rights, language policy, national minorities, legal guarantees

В умовах становлення політичної української нації питання державної мовної політики в Україні набувають неабиякої актуальності. Адже, мова – це дещо більше ніж засіб спілкування, це і культура, і історія, і менталітет, це своєрідна духовна спадщина кожної людини. Водночас всім нам добре відомо, що мовна політика справа дуже делікатна і потребує максимально виваженого підходу. До того ж і час не стоїть на місці, і для того щоб мовна політика була ефективною нам необхідно вирішити багато питань: як правовій та і політологічній площині. На даний момент можна впевнено стверджувати, що єдине бачення сучасної державної політики в Україні відсутнє. Свідченням цьому поряд з значною політизацією даного питання є насамперед відсутність належної законодавчої бази. Так, в першу чергу це стосується необхідності прийняття нової редакції Закону “Про мови”, яка б відповідала сучасній ситуації в даній сфері, адже, як відомо ми досі керуємося Законом прийнятим ще за радянських часів. Потребує свого вирішенні і проблематика приведення всього комплексу нормативно-правових актів до вимог такого важливого міжнародного документу, як Хартія регіональних мов та мов меншин. Ці та інші обставини, на нашу думку не залишають нам можливості для зволікання, а очевидні проблеми практичного досвіду застосування законодавства зайвий раз підкреслюють нагальну потребу суттєвого перегляду та оновлення системи правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері всебічного розвитку і функціонування української мови як державної, а також розвитку, використання і захисту регіональних мов або мов меншин. Таким чином постає справедливе питання: як можна створити роз-

галужену національну політико-правову систему у сфері мовної політики? У який спосіб забезпечити консолідоване бачення перспектив розвитку мовного законодавства та основних, принципових засад реалізації державної мовної політики? На жаль, до цього часу ці питання залишаються не визначені. Відповідно, відсутня пов'язана єдиною державною логікою основа для цілеспрямованої діяльності державних органів в сфері мовної політики. Як наслідок – відсутня ефективна, цілеспрямована робота державних органів на забезпечення належного соціально-економічного, демографічного та політико-правового розвитку країни, прав і свобод в сфері використання мов.

Мета статті: на основі аналізу нормативно-правових документів як нашої країни, так і країн Європейського Союзу визначити концептуальні засади правових гарантій захисту мовних, етнічних, релігійних, культурних прав національних меншин у сучасній державі.

Концепція державної мовної політики має чітко визначати: мету, терміни, правову основу, об'єкти, суб'єкти, принципи, напрями, засоби і завдання державної мовної політики. При цьому вони повинні враховувати реалії соціально-економічного, політичного, етнокультурного становища держави, її курс на європейську інтеграцію, політику Євросоюзу та СНД в галузі використання мов. Концепція мовної політики повинна ґрунтуватися на положеннях Конституції України, законах і міжнародних договорах України, документах міжнародних організацій, учасником чи членом яких є Україна.

У Концепції відповідно до Конституції України повинен бути визначений порядок застосування мов

в Україні, принципи мовної політики держави та її обов'язки щодо забезпечення конституційного права людини на вільне використання мов.

Концепція повинна мати на меті регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, вільного розвитку, використання і захисту регіональних мов або мов меншин, а також щодо сприяння вивченню мов міжнародного спілкування.

Концепція повинна працювати на головну мету — консолідацію населення України і створення на цій основі української політичної нації.

Водночас, Концепція повинна виходити з пріоритету прав людини і розвивати в цьому плані положення статей 3, 21 та 22 Конституції України. Зокрема визначити, що кожний громадянин України, незалежно від етнічного походження, національно-культурної самоідентифікації, місця проживання, релігійних переконань, має право вільно користуватись будь-якою мовою, вивчати та підтримувати будь-яку мову, вважати себе належним до однієї чи більше мовних груп. Допускається лише регулятивна функція держави в реалізації цих прав з урахуванням мовного розмаїття в Україні. Тим самим нині діючий принцип національної належності замінюється принципом вільного мовного самовизначення, оскільки в Україні національна належність не завжди співпадає з мовною. Це тим більш важливо, що згідно статті 11 Закону “Про національні меншини в Україні” “громадяни України мають право вільно обирати та відновлювати національність”. Сама ж національність не фіксується в паспортах і є лише предметом самоідентифікації.

Такий підхід відповідає положенням міжнародно-правових документів, які відрізняють національні, мовні та релігійні меншини (Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних та мовних меншин; ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, в якій не вживається поняття національних меншин, а йдеться про традиційні мови на певній території) або ставлять в основу збереження і розвиток своєї мовної, релігійної, етнічної, культурної індивідуальності (Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, ратифікована Україною, та Рекомендації 1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи, яких Україна зобов'язалася дотримуватися при вступі до цієї організації).

Виходячи з конституційних положень, а також з того, що українська мова є найпоширенішою в державі, визначається статус української мови як державної. Визначається статус широко поширених, поширених або мало поширених на певній території регіональних мов або мов меншин, а також мов міжнародного спілкування. Зокрема прописана си-

стема правового захисту російської мови як мови, особливо поширеної в Україні.

Мовна політика держави базується на визнанні української мови державною мовою та повазі мовного самовизначення і мовних уподобань кожної людини.

Мета державної мовної політики — забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, гарантування дбайливого ставлення до всіх поширених в Україні регіональних мов або мов меншин, забезпечення прийнятних і виправданих форм використання цих мов у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у діловому та професійному спілкуванні.

Принципами державної політики, на нашу думку повинні стати наступні керівні ідеї:

- 1) використання української мови як державної в усіх сферах суспільного життя;
- 2) визнання всіх мов, які традиційно використовуються в межах держави чи її певної території, національним надбанням;
- 3) необхідність здійснення рішучих дій, спрямованих на розвиток і використання державної мови та регіональних мов або мов меншин;
- 4) сприяння використанню державної та регіональних мов або мов меншин в усній і письмовій формі у державному та приватному житті і заохочення такого використання;
- 5) підтримання і розвиток культурних взаємин між мовними групами;
- 6) забезпечення належних форм і засобів обов'язкового вивчення української мови як державної, а також вільного вивчення регіональних мов або мов меншин і викладання цими мовами з урахуванням стану кожної мови на відповідних рівнях освіти;
- 7) сприяння здійсненню наукових досліджень у галузі державної мови, регіональних мов або мов меншин в університетах та наукових установах;
- 8) розвиток відповідних видів міжнародного обміну з питань, що охоплюються цим Законом, стосовно мов, які використовуються у двох або декількох державах;
- 9) поважання меж кожної географічної місцевості, в якій використовується регіональна мова або мова меншини, з метою забезпечення, щоб існуючий або новий адміністративний розподіл не створював перешкод розвитку відповідної регіональної мови або мови меншини.

Важливо закріпити в концепції право кожної людини вільно визначати мову, яку вважає рідною, і вибирати мову спілкування, а також визнавати себе двомовним чи багатомовним та змінювати свої мовні уподобання. Кожен в Україні незалежно від етнічного походження, національно-культурної самоідентифікації, місця проживання, релігійних

переконань має право вільно користуватись будь-якою мовою, вивчати та підтримувати будь-яку мову. Важливо закріпити положення, яке унеможливило б будь-які привілеї чи обмеження за мовними чи іншими ознаками. Мовна дискримінація є неприпустимою.

Водночас Нині вже мало в кого викликає заперечення теза про те, що доповнення традиційних прав людини правами меншин є законним і дійсно неминучим. Тобто про те, що там, де існує багато етнічних культур правова система має включати як загальні права, якими користуються всі, так спеціальні права, диференційовані залежно від групи, або визначати “особливий статус” для певних етнічних груп. Єдиного, загальновизнаного переліку таких прав нині ще не існує, і, напевно, не може існувати. Але, без сумніву, переважна більшість міжнародно-правових документів, актів національних законодавств окремих держав, закріплюють право осіб, які належить до національних меншин, вільно користуватися своєю рідною мовою. З огляду на зазначене, постає питання який саме обсяг конкретних прав мається при цьому на увазі, які конкретні заходи повинні вживатися щоб забезпечити реалізацію мовних прав національних меншин?

Законодавчі акти Української РСР кінця 80-х років і незалежної України початку 90-х років по праву вважалися одними з тих, у яких найбільш повно були віддзеркалені мовні права національних меншин. Закон Української РСР “Про мови в Українській РСР” (1989р.), Декларація прав національностей України (1991р.), Закон України “Про національні меншини в Україні” (1992р.) випередили в часі прийняття Радою Європи провідних на регіональному рівні міжнародно-правових документів у цій сфері праводносин: Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин (1992р.), Рамкової конвенції про захист національних меншин (1995р.) та Рекомендації 1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи стосовно проекту тексту Додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин (1993р.).

Зокрема, Закон “Про мови в Українській РСР” передбачав: гарантування вільного розвитку та рівноправності національних мов – у преамбульній частині; у відповідності до ст.3 - широкі можливості офіційного використання мов національних меншин або інших мов, прийнятних для всього населення; гарантоване право користування своєю національною мовою або будь-якою іншою мовою (ст.5); обов’язок службових осіб, крім української і російської мов, опанувати й іншу національну мову в обсязі, необхідному для виконання службових обов’язків (ст.6). У статті 3 Декларації прав національностей України (1991р.) міститься також положення, що тлумачить норму статті 3 Закону УРСР “Про мови в Українській РСР” на користь меншин, а саме: замість можливості використання поряд

з українською мовою мов інших національностей передбачена можливість функціонування таких мов нарівні з державною мовою, а для визначення місця, де припускається таке використання мов, за тлумаченням Декларації, не вимагається проживання більшості громадян інших національностей, як це передбачається Законом, а достатнім критерієм може бути компактне проживання певної національності. Прагнучи реалізувати Декларацію, Верховна Рада України в 1992 році прийняла Закон України “Про національні меншини в Україні”. Що стосується мовних прав, то Закон не тільки уточнює, а й певною мірою звужує їх порівняно з положеннями Декларації. Таким звуженням прав, на нашу думку, зокрема, є: зміна вимоги “компактного проживання” на “більшість населення”; заміна формулювання “вільне користування рідними мовами у всіх сферах суспільного життя” на формулювання “користування у роботі державних органів, громадських об’єднань, а також підприємств, установ і організацій; те, що вищий статус державної мови підкреслено заміною формулювання “нарівні з державною українською мовою” на формулювання “поряд з державною українською мовою”. На наш погляд, дана колізія, що виникла в законодавстві України внаслідок одночасного існування різних за змістом правових норм, негативно позначилась на регулюванні суспільних відносин у мовній сфері, і як наслідок викликає певні непорозуміння між носіями тої чи іншої мови.

Необхідно відмітити, що у законодавстві України із захисту прав національних меншин у мовній сфері має місце й таке негативне явище, як відміна або звуження проголошених у спеціальному Законі прав нормами галузевих законів та підзаконних актів. Так, у Законі України “Про національні меншини в Україні” гарантується користування і навчання рідною мовою в різних закладах і установах, в тому числі й застосування її без будь-яких обмежень в засобах масової інформації (ст.6.). Водночас у статті 9 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” визначено, що телерадіоорганізації ведуть мовлення державною мовою, а мовлення мовою національних меншин може здійснюватись тільки на певні регіони – території їх компактного проживання. Такий стан, на нашу думку, є нічим необґрунтованим обмеженням, що фактично порушує право осіб, що належать до національних общин, але перебувають за межами території їхнього компактного проживання, а також тих, котрі не мають місць компактного проживання, отримувати інформацію рідною мовою.

У Конституції України, на нашу думку, надто мало положень стосується теми нашого дослідження. Так, правам національних меншин присвячено лише частину статті 11: “Держава сприяє ... також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”; мовним правам національних меншин – частину 3 статті 10: “В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської,

інших мов національних меншин України”.

Як видно з вищенаведеного, ряд галузевих законів та підзаконних актів всупереч Конституції України допускають істотне звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод. Слід визнати, що є вагомі підстави для подальшого розвитку законодавчого процесу щодо врегулювання мовних прав національних меншин в Україні.

Що стосується міжнародних стандартів, в контексті обговорюваної проблематики не можна оминати увагою такий важливий міжнародний документ як Європейська хартія національних мов та мов меншин. Слід зазначити, що не зважаючи на очевидну необхідність у як найшвидшому прийнятті Закону України “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов і мов меншин”, цей процес затягувався через ряд значних розбіжностей у баченні деяких принципових положеннях даного документа.

В першу чергу, це стосувалося бачення мети Хартії. В Преамбулі Хартії зазначається:

“Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію,

враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, зокрема для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, вважаючи, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких знаходяться під загрозою відмирання, збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи,

враховуючи, що право на використання регіональних мови або мови меншини у приватному та суспільному житті є невід’ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об’єднаних Націй про громадянські і політичні права, та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основних свобод людини,

враховуючи роботу, проведену в рамках НБСЄ, і зокрема гельсінський Заключний акт 1975 року та документ Копенгагенської зустрічі 1990 року, підкреслюючи ...

погодилися про таке:”.

З огляду на вищенаведене, ми не можемо погодитися з тим підходом, що метою Хартії є тільки захист і розвиток мов, які знаходяться під загрозою відмирання. Як видно, в Преамбулі зазначеного міжнародного документу окреслено дещо ширше коло завдань, які ставили перед собою сторони під час його підписання. Окрім того, стаття 1 Хартії чітко передбачає вимоги до стану використання мов, щодо яких сторона може взяти на себе зобов’язання. Згадана норма не обмежує перелік мов, щодо яких може застосовуватись Хартія, тільки тими мовами, які є під загрозою відмирання.

Також, на нашу думку, в проекті Закону України “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов та мов меншин”, було б доцільно передбачити диференційований підхід щодо застосування тих

чи інших положень Хартії до відповідних мов. За основу можна було б застосувати або так званий “територіальний” або “кількісний” підхід. В першому випадку законодавець передбачає конкретну територію держави, в межах якої буде застосовуватись певний захисний режим щодо тої чи іншої мови. На нашу думку, вибір такого підходу значно ускладнив би законодавчий процес, так як потребує проведення складного загальнодержавного моніторингу стану використання мови. В іншому випадку законодавець передбачає застосування того чи іншого захисного режиму в залежності від кількості носіїв тої чи іншої мови, які проживають в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, на нашу думку, було б доцільно застосувати триступеневу градацію: понад 20%, 10%-20%, до 10%.

В такому випадку законодавець відсилає питання вибору того чи іншого захисного режиму щодо конкретної мови в межах певної території до підзаконних нормативних актів. На нашу думку, такий підхід дозволив би в значній мірі знизити політичну напругу навколо процесу ратифікації Хартії, а також більш вдало врахувати інтереси всіх національних меншин в Україні.

Крім того в роботі над Концепцією державної мовної політики слід врахувати, що з метою розвитку політики та законодавства держав з мовних прав осіб, належних до національних меншин, особливо що стосується застосування мов меншин у публічній сфері, група визнаних на міжнародному рівні фахівців за пропозицією Верховного Комісара ОБСЄ в справах національних меншин, під егідою Фонду з міжетнічних стосунків підготувала документ, який за назвою міста, де проходили консультації робочої групи, отримав назву Ословські рекомендації з мовних прав національних меншин. В цьому документі, як і в Європейській хартії регіональних мов і мов меншин, пропонуються конкретні практичні підходи щодо визначення юридичного статусу, умов, та правил застосування окремих мов у певних сферах суспільних стосунків, на певній території, залежно від певних умов та обставин. Дані рекомендації, на нашу думку, могли б більш активно використовуватись в процесі законодавчої роботи в сфері мовних прав національних меншин.

З точки зору визначення мовних прав національних меншин, хотілося б згадати такий документ як проект Конвенції Федералістичного Союзу Європейських Етнічних Груп “Захист етнічних груп в Європі”. Зокрема, у відповідності до пункту 2.1 даного проекту, право на користування мовою означає, що:

“2.1.1. Особи, які належать до національних меншин, мають право вільно користуватися своєю рідною мовою (мовою національної меншини) в особистому та громадському житті як усно так, і письмово. Це право належить їм у спілкуванні з органами державного управління, судовими органами, а також органами, а також громадськими службами держав-

ними і громадськими службовцями незалежно від їх правового статусу. Вони мають право отримувати повідомлення вищенаведених закладів рідною мовою або у тому числі й рідною мовою (мовою меншини).

2.1.2. У місцевостях, де традиційно і/або у значній кількості проживають особи, які належать до національних меншин, останні мають право на визнання їх мови рівноправною в законодавчій, управлінській, юриспруденській сферах, а також при офіційних публікаціях і у всіх інших документах громадського вжитку. В таких місцевостях використовуються також і традиційні місцеві назви, а назви вулиць та інші топографічні показники, призначені для загального користування, подаються також і мовою відповідної національної меншини.

2.1.3. Особи, які належать до національної меншини, мають право на використання та офіційне визнання свого прізвища та імені рідною мовою. Це право означатиме також безкоштовне відновлення особистих імен мовою етнічної групи.”

Вважаємо, що авторам даного документу, вдало-

ся досить вдало окреслити мовні права національних меншин, хоча в даному випадку вони несуть в значній мірі загальних характер.

Наведений вище аналіз дає нам право стверджувати, що в цілому законодавство (через чинні міжнародні договори та акти національного законодавства) визнає й проголошує мовні і релігійні права та свободи національних меншин на рівні більшості міжнародних стандартів. Але впродовж останніх років простежується певна повільність у діяльності державних органів щодо законодавчого регулювання даної сфери суспільних відносин, яке відповідало би вимогам сучасності. Передусім це стосується процесів, пов'язаних з імплементацією міжнародно-правових норм у законодавство України, що негативно відбивається на міжнародному авторитеті держави, її інтеграційних можливостях. А тому схвалення на законодавчому рівні, як цього вимагає частина 4 статті 92 Конституції України, Концепції державної мовної політики повинно стати переломним моментом вирішення існуючих мовних труднощів та протиріч у вітчизняному суспільстві.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про мови в Українській РСР”(1989р.) // ВВР Української РСР. – 1989. - №45.(Прийнятий 28 жовтня 1989р.№8312 – XII).
2. Декларація прав національностей України (1991р.)// ВВР України. – 1991. - №25. – Ст.799.
3. Закон України “Про національні меншини в Україні”// ВВР України. – 1992. - №36. – Ст.529.(Прийнятий 25 червня 1992р. №2494 – XII).
4. Закон України “Про телебачення і радіомовлення”// ВВР України. – 1994. - №10. – Ст.43.(Прийнятий 21 грудня 1993р. № 3759 – XII).
5. European Charter for Regional or Minority Languages. - European Treaty Series – No.148. – Strasbourg, 5 XI.1992
6. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин та пояснювальна записка (1998р.). Текст можна отримати декількома мовами у Фонді з міжетнічних стосунків. Office of the High Commissioner on National Minorities, Prinsessegracht 22, 2514 The Hague.
7. Нова редакція проекту Конвенції Федеративного Союзу Європейських Етнічних Груп// Південно-Тірольський інститут національних груп. – Бользано, 1994.