НАЦІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ім. В.М. Корецького

Україна, 01601, м. Київ-1
вул. Трьохсвятительська, 4
тел. (044) 278 5155
факс (044) 278 5474
E-mail: jus@ukrpack.net

NATIONAL
UKRAINIAN ACADEMY OF SCIENCES
KORETSKY INSTITUTE
OF STATE AND LAW

4, Trjohsvjatitelska st.,
01601, Kiev, Ukraine
tel. (044) 278 5155
fax (044) 278 5474
E-mail: jus@ukrpack.net

24.02.2017 № 126/69

На №_____

Верховна Рада України
Голові Комітету з питань
культури і духовності
Княжицькому М. Л.

Вельмишановний Миколо Леонідовичу!

На Ваше прохання здійснити фахову правову експертизу трьох законопроектів, які спрямовані на врегулювання сфери функціонування української мови як державної та порядку застосування інших мов в Україні (лист № 04-22/03-20(19345) від 27.01.17) надсилаємо:

Експертний висновок кандидата політичних наук, старшого наукового співробітника відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України О. В. Кукуруз щодо проекту Закону України «Про мови в Україні» №5556.

Експертний висновок кандидата політичних наук, наукового співробітника відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України В. А. Явір щодо проекту Закону України «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» №5669.

Експертний висновок кандидата політичних наук, старшого наукового співробітника відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України М. Д. Ходаківського щодо проекту Закону України «Про державну мову» № 5670.

Додаток: експертні висновки на 16 стор.

З повагою,
Директор Інституту,
академік НАН України **Ю. С. Шемшученко**

Апарат
Верховної Ради України
27.02.2017 15:03
№5898

ВИСНОВОК
щодо проекту Закону України «Про державну мову»
(реєстраційний №5670)

1. Зміст запиту

До Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України надійшло звернення від Комітету з питань культури і духовності Верховної Ради України за підписом голови комітету М. Княжицького, з проханням здійснити фахову правову експертизу проектів законів, спрямованих на врегулювання сфери функціонування української мови як державної та порядку застосування інших мов в Україні. Серед зазначених проектів – проект Закону «Про державну мову» (реєстр. №5670), внесений народними депутатами Верховної Ради України І. Подоляк, Г. Гопко та іншими.

2. В процесі підготовки висновку були використані і проаналізовані наступні нормативно-правові акти

– Конституція України;
– Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. №10-рп99.
– Європейська хартія регіональних мов або мов меншин;
– Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»;
– Декларація прав національностей України
– Закон України «Про засади державної мовної політики»;
– Закон України «Про освіту»;
– Закон України «Про загальну середню освіту».

3. Аналіз проекту. Результати і висновки

3.1. Історія питання

Мовне питання є одним з найполітизованіших в історії сучасної України. Неодноразові нормативно-правові спроби його вирішення, як правило, супроводжувались гострими дискусіями та політичним протистоянням. Тривалий час окремими політичними силами плекалось штучне протиставлення україномовних та російськомовних громадян України, а захист «мовних прав» був одним з наріжних каменів політичної діяльності.

При цьому саме мовне законодавство було надзвичайно толерантним та м'яким, в реальному житті жодної гостроти мовна проблема не містила та не була пріоритетною для громадян. Так, відповідно до опитування, проведеного з 31 травня по 6 червня 2012 року Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, питання підтримки української мови були актуальними для 11,2% громадян, в той час як прихильників підвищення статусу російської мови було 3,9%. (Навіть в електоральній «вотчині» Партії регіонів статус російської мови цікавить людей менше, ніж підтримка української //http://maidan.org.ua/2012/07/navit-v-elektoralnij-votchyni-partiji-rehioniv-status-rosijskoji-movy-tsikavyt-lyudej-menshe-nizh-pidtrymka-ukrajinskoji/).

Закон Української РСР «Про мови в Український РСР» визначав українську мову як державну, російську – як мову міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР та констатував невід'ємне право самих громадян на вибір мови міжособистісного спілкування.

Відповідно до статті 3 Декларації прав національностей від 1 листопада 1991 року, прийнятої Верховною Радою України, Українська держава гарантувала всім народам і національним групам право вільного користування рідними мовами.

Стаття 10 Конституції України визначає, що державною мовою в Україні є українська мова, і держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Одночасно в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин.

Відповідно до частини п'ятої статті 53 Конституції України громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України порядок застосування мов визначається виключно законами України.

У Рішенні від 14 грудня 1999 р. №10-рп99 Конституційний Суд України роз'яснив, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах життя, які визначаються законом. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень поряд з державною мовою можуть використовувати російську та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України. Також окремо суд зазначив, що мовою навчання в державних та комунальних учбових закладах є українська мова. Поряд з державною в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

Цей своєрідний «мовний баланс» було порушено прийняттям Закону України «Про засади державної мовної політики», у якому, хоча і повторювалася конституційна норма про українську мову як державну в Україні, але одночасно істотно розширювалася сфера використання регіональних мов та встановлювалися штучні критерії для такого використання. При цьому сам перелік регіональних мов, визначений пунктом 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», був збільшений з 13 до 18, у тому числі в Законі було винайдено так звану «русинську мову» (частина 2 статті 7 Закону).

23 лютого 2014 р. Верховна Рада України визнала цей Закон таким, що втратив чинність, однак виконуючий обов'язки Президента України відмовився підписати відповідний документ і при цьому не наклав вето на рішення, проголосоване Верховною Радою України. Тож Закон України «Про засади державної мовної політики» залишається чинним.

Скасування зазначеного закону було однією з піар-підстав, використаних Російською Федерацією в процесі анексії Автономної Республіки Крим.

3.2. Аналіз законопроекту.

3.2.1. Українська мова в Україні виконує дві основні функції. По-перше, вона,

відповідно до Конституції України, є державною мовою. По-друге, українська мова є засобом спілкування українського народу. Зазначені функції, хоча і є спорідненими, однак за своєю суттю вимагають різних підходів до унормування та нормативно-правового регулювання. Якщо нормативно-правове закріплення української мови як державної вимагає визначення її застосування в якості офіційної в Україні, то українська мова як засіб спілкування є явищем, що постійно змінюється та розвивається, та, у зв'язку з відомими історичними обставинами, вимагає відповідної державної підтримки для свого розвитку. На нашу думку, запропонований законопроект, хоча і задекларований як такий, що унормовує використання української мови як державної (офіційної), в ряді випадків втручається у процес розвитку української мови як такої. І це втручання не на користь мові.

3.2.2. Частина перша статті 10 Конституції України визначає українську мову державною мовою в Україні. Відповідно сферами, в яких застосовується державна мова, є насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, взаємовідносин цих органів тощо).

До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які, відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, визначаються законами. Зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо. Законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови «в обсязі, достатньому для інтеграції в українське суспільство» (частина перша статті 20 Закону України «Про засади державної мовної політики») у навчальному процесі (стаття 7 Закону України «Про освіту» та стаття 7 Закону України «Про загальну середню освіту».

Володіння українською мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття відповідних посад (статті 103, 127, 148 Конституції України).

Таким чином, положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі і в діловодстві органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України.

На відміну від цього законопроектом регламентовано використання української мови як державної «в усіх сферах суспільного життя» (частина 1 статті 2 законопроекту), окрім «приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів» (частина 2 статті 2 законопроекту). Вважаємо таке необґрунтоване розширення сфери застосування державної мови порушенням конституційних принципів пріоритету людських цінностей (стаття 3) та обмеження впливу держави (частина друга статті 19) на суспільство.

3.2.3. Сумнівним видається запропонований авторами законопроекту перелік публічних сфер (розділ 5 законопроекту), в яких, на думку авторів, повинна

застосовуватися державна мова.

До публічних сфер автори законопроекту віднесли освіту, науку, культуру, телебачення та радіомовлення, друковані засоби масової інформації, книговидання та книгорозповсюдження, електронні інформаційні системи, інформацію для загального ознайомлення, публічні заходи, обслуговування споживачів, технічну та проектну документацію, рекламу, охорону здоров'я, спорт, телекомунікації та поштовий зв'язок, транспорт, діловодство, документообіг, листування та звітність громадських об'єднань, політичних партій та юридичних осіб приватного права, звернення до громадських об'єднань, політичних партій та юридичних осіб приватного права.

Зазначені публічні сфери не є однорідними та однопорядковими. Не зрозуміло, чому до зазначеного переліку не включено такі сфери, з усіма ознаками публічності, як, скажімо, страйки, мітинги та демонстрації, український сегмент мережі «Інтернет», сайти домену «ua» тощо.

Вважаємо застосовану класифікацію невдалою, а деталізацію надмірною. Практично кожна із зазначених публічних сфер врегульована спеціальними законами. І саме в них є сенс відповідним чином унормовувати використання державної мови.

3.2.4. Абсолютно зайвим уявляється створення Національної комісії зі стандартів державної мови в межах забезпечення стандартів державної мови, передбачених розділом 7 законопроекту. Система розвитку мови, що склалась в Україні (академічний інститут та вищі навчальні заклади) цілком справляється із завданням розвитку та стандартизації української мови.

Українське законодавство вже має негативний досвід створення державного органу в сфері, яка за своєю суттю не піддається державній нормативній регламентації. Йдеться про створення та діяльність Комісії із захисту суспільної моралі. Мораль, як і мова, розвиваються органічно та не повинні зазнавати втручання з боку бюрократичного апарату.

3.2.5. Нормативно невдалим є використання в законопроекті визначення «офіційні мови Європейського Союзу» (частина 6 статті 17, частини 2, 3, 4 статті 18, частина 3 статті 21, частина 5 статті 22, частина 3 статті 23) в контексті можливості їх використання в певних публічних сферах. Вихід Великої Британії з Європейського Союзу може зробити незаконним використання в Україні англійської мови.

3.2.6. Серед підстав мовного інспектування, перелічених у частині 1 статті 58 законопроекту, визначено «власну ініціативу» уповноваженого із захисту державної мови. Вважаємо таку «ініціативність» надмірною та пропонуємо обмежитися заявами громадян.

3.2.7. Незрозумілою є вимога статті 46 законопроекту про підтвердження рівня володіння українською мовою відповідним сертифікатом. По-перше, жодна з норм законопроекту не пов'язана з вимогою певного кваліфікаційного рівня володіння мовою (в статті 7 законопроекту йдеться про «вільне володіння» без встановлення певних рівнів). По-друге, відповідно до частини 5 статті 34 Закону України «Про загальну середню освіту» випускникам загальноосвітніх навчальних закладів видається відповідний документ про освіту, який, у тому числі, підтверджує володіння українською мовою. Доречним вбачається видача довідки (або сертифіката) про володіння мовою іноземцям, особам без громадянства або особам, що отримують українське громадянство.

3.2.8. Особливе занепокоєння викликає положення частини 1 статті 18

законопроекту, відповідно до якого мовою науки в Україні є державна мова. Вважаємо, що таке невдале формулювання може сприяти консервації наукових досліджень та заважатиме інтеграції вітчизняних науковців до світового наукового дискурсу.

УЗАГАЛЬНЮЮЧИЙ ВИСНОВОК

1. Політизація мовного питання в Україні вимагає здійснення зважених та делікатних кроків при його унормуванні. До 2012 року мовне законодавство характеризувалось гармонійністю та виваженістю. Його істотною характеристикою була одночасність законодавчого регулювання використання як державної мови, так і мов національних меншин. З метою уникнення додаткових ускладнень, пов'язаних із скасуванням Закону України «Про засади державної мовної політики», вважаємо за доцільне одночасний розгляд як законопроекту про державну мову, так і законодавства про мовні права національних меншин.

2. Дію Закону «Про державну мову» пропонуємо обмежити виключно сферою держави та її органів, їх посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі й у діловодстві органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також іншими сферами, що знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні держави, чи фінансуються державою (державні підприємства, державні засоби масової інформації, державні публічні заходи тощо).

3. Підтримка української мови повинна здійснюватися не тільки і не стільки нормативно-правовими методами та законодавчими заборонами, скільки економічними важелями (квоти, податкові пільги, грантова підтримка тощо) та тривалою державною стратегією. Насамперед через посилення ролі української мови в навчально-виховному процесі.

Висновок підготував кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України М. Д. Ходаківський

Завідувач відділу
правових проблем політології
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України І.О. Кресіна

ВИСНОВОК
щодо проекту Закону України «Про мови в Україні»
№ 5556 від 19.12.2016 р.
(автори: Я. Лесюк, І. Васюник та ін.)

1. Зміст звернення

До Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України надійшло звернення від Комітету з питань культури і духовності Верховної Ради України за підписом голови комітету М. Княжицького, з проханням здійснити фахову правову експертизу проектів законів, спрямованих на врегулювання сфери функціонування української мови як державної та порядку застосування інших мов в Україні. Серед зазначених проектів – проект Закону «Про мови в Україні» (реєстр. №5556), внесений народними депутатами України Я. Лесюком, І. Васюником та іншими.

2. У процесі підготовки висновку були використані і проаналізовані наступні правові акти

- Конституція України
- Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 № 10-рп/99
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992
- Закон України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 № 5029-VI
- Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI

3. Аналіз проекту

3.1. Історія питання

Відповідно до статті 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. Тлумачення цієї статті надав Конституційний Суд України у 1999 році. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 № 10-рп/99 під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя... публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо).

У 2012 році був прийнятий Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 3 липня 2012 року. Даний Закон містить нові поняття, такі, як «регіональна мовна група» (група осіб, що проживає у певному регіоні (населеному пункті), яка має спільну рідну мову), «регіональна мова або мова меншини» (мова, яка традиційно використовується в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) цієї держави). У статті 7 цього Закону зазначається, що регіональна мова або мова меншини (мови) використовується на відповідній території України в роботі місцевих органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, застосовується і вивчається в державних і комунальних навчальних закладах, а також використовується в інших сферах суспільного життя в межах і порядку, що визначаються цим Законом. За рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі

заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території.

Реакція українців, представників національних меншин, політиків, юристів засвідчила, що даний закон не консолідував суспільство, а навпаки, створив нові проблеми, міжетнічні конфлікти. Реалізація норм цього Закону вимагає значних коштів, зокрема для перекладу документації. В цьому не було нагальної потреби, оскільки на той момент (за 21 рік незалежності) громадяни вже вивчили мову своєї держави. У побуті громадяни використовують мови за власним вибором.

Мовне питання використовують політики у боротьбі за владу. Зокрема, надзвичайно потужною, цілеспрямованою є політика сусідньої держави щодо зазначеного питання *(див. Кукуруз О.В. Публічна політика та вплив її суб'єктів на безпеку держави // Studia Politologica Ucraino-Polona. – 2016. – Вип. 6. – С. 217-227).* Підтвердженням тому є спроба надати російській мові статусу офіційної. Зокрема, йдеться про проект Закону України «Про офіційний статус російської мови в Україні» № 4008а від 04.06.2014 р. (автори: С.В. Ківалов, С.С. Фабрикант). Фактично у цьому проекті йшлося про російську мову як другу державну, хоча з міжнародного права щодо збереження та захисту всіх мов не випливає, що мова національної меншини, навіть найбільшої, повинна стати другою державною мовою. Також у згаданому проекті закону закладалися основи узаконеної дискримінації за мовною ознакою, оскільки частина українців у державі Україна могли бути обмежені в доступі до отримання посад в органах державної влади і місцевого самоврядування (ті, які вільно не володіють російською мовою). Це було серйозним порушенням Конституції України, де єдиною державною мовою визнається українська і Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI.

Відтак, на сьогодні захисту потребує державна мова – українська.

3.2. Аналіз законопроекту.

3.2.1. «Завдання і загальна мета державної політики щодо української мови та інших мов в Україні» (назва, п.1, п. 2 ст. 1)

Спочатку необхідно визначати мету державної політики, а потім завдання. Закон повинен бути спрямований на реалізацію узгодженої Концепції державної мовної політики в Україні.

3.2.2. «повноцінне виконання вимог Конституції України» (п. 1 ст. 2)

Таке формулювання ставить під сумнів вищу юридичну силу Конституції України. У законі краще писати про форми, види, шляхи реалізації норм Основного Закону (тим більше, що йдеться про реалізацію, а не лише про виконання).

3.2.3. «Корінні народи України є етнічними спільнотами, що споконвіку проживають на території України. Найбільш чисельним корінним народом України є українці» (!) (п. 1 ст. 4)

Визначення «корінні народи», які можна знайти у міжнародних документах (це поняття згадується в Конституції України, але в жодному із правових актів не розкривається його зміст), не дає підстав назвати українців корінним народом. Якщо це нова концепція, то її необхідно обгрунтувати і надати ознаки розмежування таких понять, як «титульний етнос», «національна меншина», «корінні народи» тощо. Надалі в тексті проекту закону поняття «корінні народи» вжито в іншому значенні.

3.2.4 «Мови корінних народів і національних меншин України традиційно використовуються в межах частини (частин) території держави громадянами України, що складають групу, яка за своєю чисельністю є меншиною відносно усього населення

країни» (п. 2 ст. 4)

Тут «корінні народи» вже ближчі до поняття «національні меншини», ніж до «титульного етносу». Суперечність між п. 1 і п. 2 ст. 4 призводить до заплутаності змісту всіх статей, де вживаються поняття «корінні народи», «інші корінні народи».

3.2.5. «Кримсько-татарська мова як мова одного з корінних народів України і одна з мов Автономної Республіки Крим, що є територіальною автономією у складі унітарної держави, поряд з державною мовою виконує визначені цим Законом та іншими законами України функції офіційної мови в межах Автономної Республіки Крим» (п. 3 ст. 4)

Необгрунтоване надання привілейованого статусу одній з мов, які поширені в АРК (ст. 24 Конституції України).

3.2.6. «Місця (села, селища, міста) поширення і використання мов корінних народів і національних меншин України визначаються виключно законами України (п. 5 ст. 4).

Застосування кримськотатарської мови, а також мов інших корінних народів України і мов національних меншин України в межах сіл, селищ, міст, визначених законами України місцями поширення і використання таких мов, встановлюється цим Законом та іншими законами України» (п. 6 ст 4)

Державною (офіційною) мовою є українська мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя (Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 № 10-рп/99). Мови національних меншин і корінних народів можуть використовуватися у непублічних сферах, а не в межах певної території.

3.2.7. «Публічне приниження чи зневажання української мови як державної мови, навмисне її спотворення в офіційних документах і текстах, створення перешкод у використанні і застосуванні української мови, мов корінних народів і національних меншин України, розпалювання ворожнечі на мовному грунті тягнуть відповідальність, відповідно до законодавства України» (п. 1 ст. 5)

Необхідно одразу розуміти механізм реалізації такого положення, а саме: хто і як буде визначати «навмисне спотворення її (*української мови)* в офіційних документах і текстах»? Які дії будуть кваліфікуватися як «навмисне спотворення»? Формулювання «тягнуть відповідальність» не є прийнятним для правового акту.

3.2.8. «Бюлетені для голосування на виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і на місцевих референдумах, які проводяться у межах сіл, селищ, міст, визначених законами України місцями поширення і використання мов корінних народів або національних меншин України, друкуються державною мовою і за рішенням Центральної виборчої комісії можуть друкуватися разом державною мовою і відповідними мовами (мовою) корінних народів або національних меншин» (п. 3 ст. 8).

Переклад бюлетенів на окремих територіях (використання мов корінних народів і національних менших у публічній сфері) суперечить Конституції України та Рішенню Конституційного Суду України від 14.12.1999 № 10-рп/99.

3.2.9. «обов'язок кожного громадянина України – володіти державною мовою» (п. 1. ст. 7)

Це правомірна вимога, для здійснення якої у законі необхідно прописати створення державних програм з вивчення української мови та державних комісій для прийняття іспитів з української мови у іноземців, які хочуть стати громадянами України.

3.2.10. «Громадянам України, які належать до корінних народів або національних меншин України, гарантується право на вивчення відповідних мов (мови) корінних

народів або національних меншин у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства» (п. 3 ст. 16).

Гарантування права на вивчення мов повинно означати створення відповідних умов, а не лише декларування бажань. Державні навчальні заклади України сьогодні не можуть забезпечити такі умови для всіх національних меншин і корінних народів. Такі права краще можуть бути забезпечені шляхом добровільної самоорганізації громадян, які ідентифікують себе з певною національною меншиною, створюють етнокультурні товариства або органи національно-культурної автономії з метою збереження своєї самобутності, мови, освіти, культури (*див. Модель етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму: Наукова записка / Кресіна І.О. (керівник авт. кол.), Горбатенко В.П., Явір В.А., Стойко О.М. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2016. – 104 с.*)

3.2.11. «Мова у сфері освіти в Україні» (розд. VI) та «Мова у сферах науки, культури і спорту в Україні» (розд. VII)

Незрозумілий критерій, за яким наука опинилася в одному розділі з культурою і спортом, а освіті присвячено окремий розділ. «Мова у сфері науки в Україні» регулюється аж однією статтею (2 пункти).

3.2.12. Аналіз розділів, у яких йдеться про використання мов у різних сферах, свідчить про поверховий підхід авторів до цих питань. Немає чітких правил для використання іноземних мов тощо.

4. Узагальнюючий висновок

Проаналізувавши проект Закону України «Про мови в Україні» № 5556 від 19.12.2016 р. (автори: Я. Лесюк, І. Васюник та ін.), можна виділити основні проблемні питання, на які необхідно звернути увагу при доопрацюванні проекту.

1. Якщо основним предметом закону є засади державної політики щодо української мови та інших мов в Україні, то в ньому необхідно визначити мету цієї політики, завдання, принципи, суб'єктів формування мовної політики, суб'єктів, відповідальних за реалізацію цієї політики у кожній сфері, критерії оцінювання виконання завдань державної мовної політики, а вже деталі прописувати у нормативно-правових актах окремих міністерств.

2. У законі про мови необхідно обов'язково надати визначення основних термінів, які вживаються, особливо це стосується поняття «корінні народи» *(див. Кресіна І., Явір В. Виклик часу: уточнення етнонаціональних термінів в Основному Законі України // Спецвипуск Українського часопису міжнародного права «Міжнародне право і Конституція України». – 2015. – №2. – С.47-52).*

3. Намагання надати право національним меншинам і корінним народам на певних територіях використовувати їх мови у роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також комунальних установах (закладах), підприємствах та інших суб'єктах господарювання комунальної форми власності поряд з державною мовою суперечить ст. 10 Конституції України. Єдиною державною мовою в Україні є українська мова. З норм міжнародного права щодо збереження та захисту всіх мов не випливає, що мова національної меншини чи корінного народу повинна стати засобом спілкування на певній території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства, документації тощо).

4. Критерієм для використання мов в Україні повинна бути публічна і приватна сфери. В публічній сфері – українська, в приватній – будь-яка мова на вибір особи.

5. Не варто виділяти одну з мов національних меншин чи корінних народів на території АРК до моменту проведення українською владою перепису населення та

визначення мовних преференцій.

6. Правове регулювання використання мов у різних сферах потребує глибокого аналізу наявного стану справ, можливостей осіб, установ, організацій, органів державної влади і органів місцевого самоврядування та обов'язкових консультацій з представниками відповідних сфер. Кожна сфера має свою специфіку. Неможливо на наступний день після набуття чинності законом, наприклад, почати «використовувати засоби програмного забезпечення, створені або відтворені з використанням україномовної технічної термінології». Більшість статей відірвані від реальності, а це означає, що, у разі прийняття такого закону, його неможливо буде виконувати. Такі ситуації ведуть до зниження цінності права у суспільстві.

Отже, проект Закону України «Про мови в Україні» № 5556 від 19.12.2016 р. (автори: Я. Лесюк, І. Васюник та ін.) потребує суттєвого доопрацювання, оскільки в ньому, окрім вищезазначеного, не завжди відображені справжні потреби та інтереси народу, не враховані наявні умови, можливості у суспільстві, державі, не продуманий реальний механізм його реалізації, включаючи фінансово-матеріальне забезпечення. Вважаємо за необхідне наголосити, що на загальнодержавному рівні доцільно забезпечити єдину мову, спільну історію, культивування об'єднавчих цінностей. Інтеграцію суспільства можна здійснити на основі заходів, що сприяють вихованню патріотизму, гордості всіх громадян за свою державу, незалежно від етнічної належності. Спільною метою має бути гідний рівень життя кожного, ефективний економічний розвиток держави. Не варто підтримку і розвиток української мови здійснювати за рахунок жорсткого і швидкого витіснення інших мов з інформаційного простору. Більш адекватними і безпечними є позитивні дії. Окремий закон – це не єдиний спосіб досягнення мети. Умови для підтримання і розвитку української мови, культурних надбань українського народу можна забезпечити, зокрема, за допомогою низки заходів: безкоштовні курси вивчення української мови; пільги для українських книговидавців; збільшення кількості престижних премій для україномовних видань; всебічна підтримка громадських організацій, які сприяють вивченню української мови, традицій, проводять благодійні культурно-мистецькі заходи, присвячені українським митцям; гідне фінансування підготовки і видання словників у різних галузях українською мовою тощо.

Висновок підготувала кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України О.В. Кукуруз

Завідувач відділу
правових проблем політології
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України І.О. Кресіна

ВИСНОВОК
щодо проекту Закону України «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» (реєстраційний № 5669)

1. Зміст запиту

На розгляд Верховної Ради України станом на 25 січні 2017 р. народні депутати України внесли три проекти законів, які спрямовані на врегулювання сфери функціонування української мови як державної та порядку застосування інших мов в Україні.

Один з них – проект Закону про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні (реєстр. № 5669), внесений народними депутатами України С. Головком, М. Матіос та іншими.

До попереднього розгляду цих законопроектів у профільному Комітеті Верховної Ради України прошу Вас здійснити їх фахову правову експертизу.

2. В процесі підготовки висновку були використані і проаналізовані наступні нормативно-правові акти

– Конституція України;
– Рамкова Конвенція Ради Європи про захист прав національних меншин;
– Європейська хартія регіональних мов або мов меншин;
– Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»;
– Закон України «Про засади державної мовної політики»;
– Закон України «Про національні меншини в Україні».

3. Аналіз проекту. Результати і висновки

3.1. Історія питання

Тривалий час базовим законом, який визначав мовну політику в Україні, був застарілий Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), який не відповідав реаліям мовної ситуації в державі.

Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) гарантував національним меншинам права на вільний розвиток, зокрема у мовній сфері.

У Конституції України 1996 р. закладено підвалини мовної політики України. Згідно зі статтею 10 державною мовою в Україні є українська мова, при цьому держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Стаття 11 встановлює, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх

корінних народів і національних меншин України.

2003 року Україна ратифікувала Європейську хартію регіональних мов або мов меншин 1992 року і прийняла Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», який набув чинності 1 січня 2006 року. Відповідно до цього Закону положення Хартії застосовані до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

У 2012 році було прийнято Закон України «Про засади державної мовної політики», який встановлює, що державною мовою є українська мова, але істотно розширює використання регіональних мов. Категорія регіональних мов невиправдано розширена, її визначення не відповідає змісту і цілям Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. 23 лютого 2014 року Верховна Рада України скасувала цей закон, прийнявши проект Закону «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про засади державної мовної політики», однак він не був підписаний главою держави, тож діє дотепер.

3.2. Аналіз законопроекту.

3.2.1 До основних недоліків документа, які рекомендується усунути для прийняття Закону України, слід віднести:

1) Проект Закону № 5669 містить велику кількість емоційно забарвлених висловів, суб'єктивних оціночних суджень, які вказують на особисте ставлення його авторів до мовної ситуації в Україні, що суттєво знижує його якість як правового документа. В результаті емоційного підходу автори продукують велику кількість термінів, понять, означень мовної ситуації, які не мають законодавчого визначення та закріплення, тому можуть бути витлумачені двозначно. Наприклад, «навмисне спотворення української мови в офіційних документах і текстах», «вульгаризація української мови та змішування її з іншими мовами» (ст.1, п. 4)

2) Проект Закону № 5669 містить ознаки перекручування та маніпулювання офіційними статистичними даними. Так, у ст. 1 п. 1 стверджується, що українська нація становить абсолютну більшість населення України, що не відповідає даним останнього перепису населення 2001 року, відповідно до якого частка українців становить 77,8 %, а представників інших національностей 22,2%. В етнополітології держава визначається як моноетнічна (з абсолютною більшістю населення однієї національності) тільки в тому випадку, якщо частка одного етносу не менша 95-98% від загальної кількості населення. Тож визначення нації та держави в законопроекті не відповідає українським реаліям. Крім того, на рівні мовного закону стверджувати, що українська нація становить абсолютну більшість населення України, означає порушувати права національних меншин України, закріплені Законом України «Про національні меншини в Україні» та Рамковою

Конвенцією Ради Європи про захист національних меншин.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про національні меншини в Україні» держава гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення. Ратифікувавши Рамкову Конвенцію Ради Європи про захист національних меншин, Україна зобов'язалась не лише поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, а й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності (преамбула документа).

Проектом Закону № 5669, у випадку його прийняття у запропонованій редакції, Україна фактично відмовляє у підтримці розвитку національної самосвідомості й самовиявлення прав національних меншин, оскільки на державному рівні ідентифікує абсолютну більшість населення як українську націю. Той факт, що Україна всупереч рекомендаціям ООН не проводить перепис населення кожні десять років, не знімає з законодавців відповідальності за спотворення офіційних статистичних даних національного складу населення України.

3) Вищезазначене також дає підстави резюмувати, що окремі положення проекту Закону № 5669 суперечать чинному законодавству України, зокрема Конституції України (у ст. 11 держава сприяє розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх національних меншин України); Закону України «Про національні меншини в Україні», Рамковій Конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Поява таких суперечностей є наслідком неправового, суб'єктивного підходу його авторів, гіперболізації, викривленого представлення окремих аспектів етномовної ситуації в Україні. Безумовно, мовна ситуація в Україні вимагає принципової позиції законодавця, однак об'єктивної, виваженої, адже прийняття проекту Закону № 5669 в запропонованій редакції може викликати невдоволення національних меншин, призвести до загострення міжетнічних відносин в Україні, порушення етнополітичної стабільності. Тоді замість врегулювання мовних відносин ми отримаємо їх загострення, розбалансування, черговим внутрішнім етноконфліктогенним джерело якого, прогнозуємо, може стати проект Закону № 5669 в запропонованій редакції.

4) Проект Закону №5669 просякнутий етнополітично невиваженими, некоректними твердженнями, що не дають підстави розглядати його як правовий акт, який ефективно функціонуватиме в правовому полі України. Так у п. 3. ст.1 стверджується, що спроби запровадження офіційної багатомовності на національному рівні всупереч Конституції України і встановленій конституційній процедурі є діями, спрямованими на розпалювання міжетнічної ворожнечі, мовний розкол країни, порушення конституційного ладу і територіальної цілісності України. Цей пункт суперечить європейським стандартам захисту культурного і мовного багатоманіття, а отже, євроінтеграційним прагненням України, задекларованим у вигляді офіційного зовнішньополітичного курсу держави. Прогнозуємо, що проект Закону № 5669

не отримає схвалення Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), яка надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам та цінностям. Адже положення проекту Закону №5669 суперечать політичному блоку Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, які, зокрема, передбачають дотримання прав людини та захист прав меншин, до яких належить захист і підтримка мовного багатоманіття, утвердження якого авторами законопроекту прирівнюється до розпалювання міжетнічної ворожнечі, порушення конституційного ладу і територіальної цілісності України. Тоді як Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин стверджує, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи, а також підкреслює важливість міжкультурного діалогу і багатомовності (преамбула документа).

5) Дискримінаційна у ставленні до мовного багатоманіття позиція авторів в умовах прямої загрози державності України, гібридної війни, етнополітичної дезінтеграції та сепаратизації територій, в інспіруванні яких не останню роль відіграє мовний чинник, зрозуміла. Проект Закону № 5669 спрямований на забезпечення консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури; зміцнення функції державної мови як мови громадянства – інструмента об'єднання українського суспільства, засобу зміцнення державної єдності України, її державної незалежності та національної безпеки. Однак досягнення цих цілей шляхом дискримінації національних меншин та порушення їх мовних прав неприпустиме в правовій, демократичній державі, якою проголошує себе України в Основному Законі.

6) Проект Закону № 5669 містить низку взаємосуперечливих правових понять-новотворів, які не обґрунтовані ні законопроектом, ні мовною ситуацією в Україні, а також не мають опертя на світовий досвід мовного регулювання. Ці поняття визначені довільно, вони практично не розмежовані між собою, що створює підстави для правових зловживань. До таких груп понять належать: іноземна мова, регіональна мова, мова корінного народу, мова національної меншини, материнська мова. Законодавець вкладає в низку цих понять зміст, логіку якого відстежити і зрозуміти неможливо. Використання суперечливих, плутаних, незрозумілих категорій категорично неприпустиме в законодавстві.

Так, п.1 ст. 2 будь-яка інша мова, що застосовується в Україні, окрім української мови як мови титульного етносу та мов інших корінних народів України, визначається іноземною мовою. З чого випливає, що мови корінних народів не є іноземними, але мови національних меншин є іноземними. Виникає закономірне питання, чи надає це якісь преференції корінним народам або ж національним меншинами? Характерно, що в подальшому мови корінних народів проектом Закону №5669 повністю ігноруються, їх порядок використання не регламентується. Так, Розділ XI «Захист державної мови, мов національних меншин, регіональних (міноритарних) мов» не містить жодної згадки про мови корінних народів та їх захист. Якщо вони потрапляють до категорії мов національних меншин, регіональних (міноритарних) мов, тоді

навіщо було їх виокремлювати?

П. 2 ст. 2 визначає мовою національної меншини України іноземну мову, яку громадяни України, що за своїм етнічним походженням не є українцями, історично та упродовж багатьох поколінь застосовували в Україні як свою материнську мову. П. 3 ст. 2 регіональною (міноритарною) мовою в Україні називає мову, відмінну від української, яка традиційно застосовувалася в межах території України громадянами України, що становлять кількісно меншу групу, ніж решта населення України. Чи є регіональна (міноритарна) мова іноземною? Яким чином вона принципово відрізняється від мови національної меншини? Чи входять мови мігрантів до категорії регіональних (міноритарних) мов? Проектом запропонованого Закону України «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» №5669 автори не дають відповіді на ці запитання, які неминуче постануть в ході правового регулювання порядку застосування мов та їх захисту.

До суттєвих недоліків законопроекту слід віднести той факт, що визначення національної меншини у п. 2 ст. 2 (громадяни України, що за своїм етнічним походженням не є українцями) не відповідає визначенню національної меншини ст. 3 Закону України «Про національні меншини в Україні» (групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою).

7) Проект Закону № 5669 вводить поняття «титульної нації» (ст. 2, ч.1; ст. 3, ч.1, п.4), небезпечне з точки зору консолідації поліетнічної нації та підтримання етнополітичної стабільності в умовах конфлікту на Сході. Поняття «титульної нації» є етнічним і суперечить Конституції України. Основний Закон України оперує такими категоріями, як український народ - громадяни України всіх національностей та українська нація (без уточнення етнічна чи політична). Пропонуємо розмежовувати поняття «української нації» в політичному розуміння як всіх громадян України незалежно від етнічного походження, об'єднаних єдиним громадянством, спільністю території, політичних інтересів, юридичних обов'язків, історичної долі, культурних традицій, усвідомленням єдиної національної ідентичності. А у випадку необхідності означення етнічного виміру нації в законодавстві – вживати поняття «титульний етнос».

3.2.2 При цьому слід зазначити, що низка заходів з підтримки української мови, утвердження її як мови міжетнічного спілкування і порозуміння в Україні, запропонованих авторами, не викликає принципових зауважень. Кожна держава має право проводити власну мовну політику, спрямовану на захист державної мови, її популяризацію, поширення володіння населенням державною мовою, підвищення її якості. В цю парадигму повністю вписуються положення спеціальних інституцій, передбачених проектом Закону №5669: Уповноваженого із захисту державної мови, мов національних меншин, регіональних (міноритарних) мов (ст. 55) з метою сприяння функціонуванню української мови як державної (офіційної) на всій території України у всіх

публічних сферах суспільного життя та забезпечення дотримання порядку застосування мов національних меншин, регіональних (міноритарних) мов; Національної комісії зі стандартів державної мови (ст.45) для збереження, розвитку і захисту української мови шляхом встановлення стандартів та методів перевірки рівня володіння українською мовою, а також підпорядкованих їй структур: Центру української мови (ст.52), Термінологічного центру української мови (ст.54);

2) проведення спеціальних процедур, що сприятимуть підвищенню рівня володіння державною мовою - іспитів на рівень володіння українською мовою (ст.53), мовних експертиз для дотримання стандартів державної мови (ст. 64-65). Відзначимо, що держава також має право встановлювати вимоги до володіння державною мовою на певному рівні для здобуття громадянства, які пропонують запровадити автори документа. Таку модель мовної політики впроваджували держави Балтії і вона успішно сприяла утвердженню та популяризації державних мов всередині цих країн, розвитку та захисту їх державності. Не виключено, що положення мовного закону, які стосуються запровадження інституційних та процедурних практик, неодноразово доведеться переглядати та удосконалювати з огляду на конкретні особливості мовного регулювання та виклики мовної ситуації. Однак формування інституційної структури розвитку, підтримки, захисту та контролю за дотриманням стандартів державної мови, необхідно з чогось розпочинати.

4. Узагальнюючий висновок

Попри низку інноваційних механізмів захисту української мови невисока якість законопроекту як правового документу у частині чіткості, об'єктивності формулювань, запровадження нових правових понять, їх розмежування, узгодження з положеннями чинного законодавства України, в тому числі з міжнародними нормативно-правовими актами, ратифікованими Україною, не дозволяє рекомендувати його до прийняття в поданому на правову експертизу вигляді. Законопроект потребує доопрацювання.

Висновок підготувала кандидат політичних наук, науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України В.А.Явір.

Завідувач відділу
правових проблем політології
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України І.О. Кресіна