



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
<http://www.minjust.gov.ua>
Код ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради України
з питань культури і духовності**

03.03.2017 № 7854/176-0-1-17/7.1
На № 04-22/03-20(19345) від 27.01.2017

Відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності від 27 січня 2017 року 04-22/03-20(19345) Міністерством юстиції України опрацьовані проекти Законів України "Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні" (реєстр. № 5669 від 19 січня 2017 року, внесений народними депутатами України Головком М. Й. та іншими) та "Про державну мову" (реєстр. № 5670 від 19 січня 2017 року, внесений народними депутатами України Подоляк І.І. та іншими).

Зауваження і пропозиції Міністерства юстиції України до зазначених законопроектів, а також довідка Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини додаються.

Додаток: на 9 арк.

Перший заступник Міністра

Наталія СЕВОСТЬЯНОВА

032082

Нефедова, 2711513



**Зауваження і пропозиції Міністерства юстиції України
до проекту Закону України "Про державну мову" (реєстр. № 5670)**

1. Частиною другою статті 4 проекту Закону передбачається встановити, що держава забезпечує кожному громадянину України можливості для оволодіння державною мовою через систему закладів дошкільної, загальної шкільної та вищої освіти.

Однак відповідно до статті 29 Закону України "Про освіту" структура освіти включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; *позашкільну освіту*; професійно-технічну освіту; вищу освіту; *післядипломну освіту*; самоосвіту.

Враховуючи наведене, частина друга статті 4, а також частина друга статті 17 проекту Закону потребують перегляду в частині забезпечення громадянину України можливості оволодіння українською мовою також в інших навчальних закладах.

2. Статтею 5 проекту Закону передбачається обов'язок володіти державною мовою *для набуття* громадянства України.

Одним із повноважень Національної комісії зі стандартів державної мови є визначення вимог до рівнів володіння українською мовою для набуття громадянства України (пункт 2 частини першої статті 40 проекту Закону).

У зв'язку з цим слід зазначити, що *перелік підстав набуття* громадянства України визначено статтею 6 Закону України "Про громадянство України".

Так, громадянство України *набувається*:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок *прийняття* до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями *прийняті* до громадянства України.

Володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування є однією з умов *прийняття* до громадянства України

(частина перша, пункт 5 частини другої статті 9 Закону України "Про громадянство України").

3. Пунктом 10 частини першої статті 7 проекту Закону передбачено, що вільне володіння українською мовою та *підтвердження необхідного рівня володіння нею* є обов'язковими для того, щоб громадянин України обійняв посаду нотаріуса.

Відповідне положення передбачено також і запропонованими змінами до Закону України "Про нотаріат" (підпункт 2.13 пункту 2 розділу VIII "Перехідні положення" проекту Закону).

Пропонуємо виключити нотаріуса з кола осіб, зобов'язаних підтверджувати необхідний рівень володіння державною мовою, оскільки Законом України "Про нотаріат" передбачена вимога для нотаріуса мати вищу юридичну освіту.

Отримання кваліфікації "юрист" в Україні здійснюється державною мовою, у разі якщо особа здобула вищу юридичну освіту за кордоном застосовується процедура визнання іноземних документів про освіту, що має на меті забезпечити права громадян, які здобули освіту в інших державах, на продовження освіти та/або професійну діяльність в Україні і здійснюється в індивідуальному порядку.

4. Частиною четвертою статті 39, частиною третьою статті 48 проекту Закону передбачається, що Національна комісія зі стандартів державної мови та Уповноважений із захисту державної мови мають печатку із зображенням Державного Герба України, у зв'язку з чим слід зазначити таке.

Згідно з частинами першою, шостою статті 20 Конституції України державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

На сьогодні законодавчого акта, який би відповідно до вимог частини шостої статті 20 та пункту 4 частини другої статті 92 Конституції України визначав порядок використання державних символів, зокрема Державного Герба України, не прийнято.

У зв'язку з цим вважаємо, що регламентації використання Державного Герба України в печатках Національної комісії зі стандартів державної мови та Уповноваженого із захисту державної мови має передувати прийняття в порядку, визначеному Конституцією України, законодавчого акта щодо порядку використання державних символів.

5. Частинами третьою та четвертою статті 44 проекту Закону передбачено, що Національна комісія зі стандартів державної мови призначає на посаду керівника секретаріату та звільняє його з посади. Працівників секретаріату призначає на посаду та звільняє з посади керівник секретаріату. Працівники секретаріату є державними службовцями. При цьому згідно з частиною третьою статті 39 проекту Закону Національна комісія зі стандартів державної мови є державним колегіальним органом.

Однак частиною другою статті 91 Закону України "Про державну службу" (далі – Закон про державну службу) визначено, що керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій цієї статті, зокрема, державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби *призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору.*

6. Стосовно статусу Уповноваженого із захисту державної мови (розділ VIII проекту Закону) звертаємо увагу на таке.

Оцінюючи у комплексному поєднанні задекларовану мету діяльності Уповноваженого із захисту державної мови, з метою сприяння функціонуванню української мови як державної *на всій території України у всіх сферах суспільного життя*, а також положення законопроекту, що *Уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України*, передбачається строковість перебування на посаді (5 років), не є державним службовцем, проте його посада за умовами оплати праці прирівняна до посади міністра, *є юридичною особою*, має секретаріат, працівники якого за умовами оплати праці прирівняні до працівників центральних органів виконавчої влади, подає пропозиції Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до законодавства на захист української мови, варто відзначити, що *законопроект не дає чіткої відповіді стосовно правового статусу Уповноваженого із захисту державної мови та його місця у системі органів державного управління.*

При цьому звертаємо увагу, що відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Так, зокрема, *систему органів виконавчої влади* відповідно до розділу VI Конституції України, частини першої статті 1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", частини першої статті 1 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", частини другої статті 1 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" складають *Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації*

7. Відповідно до частини третьої статті 48 проекту Закону Уповноважений із захисту державної мови є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та із зазначенням свого найменування, самостійний баланс і рахунки в органах Державного казначейства України.

Згідно з частинами другою та четвертою статті 51 проекту Закону мовних інспекторів добирає на конкурсних засадах і призначає на посаду Уповноважений із захисту державної мови. Статус мовних інспекторів визначається цим Законом і Законом України "Про державну службу". За умовами оплати праці й соціального забезпечення мовного інспектора прирівняно до керівника департаменту центрального органу виконавчої влади.

Відповідно до частин четвертої та п'ятої статті 52 проекту Закону керівника та працівників секретаріату призначає на посаду та звільняє з посади Уповноважений із захисту державної мови. Статус працівників секретаріату визначається Законом України "Про державну службу". За умовами оплати праці й соціального забезпечення працівників секретаріату прирівняно до працівників апаратів центральних органів виконавчої влади.

Частиною тринадцятою статті 49 проекту Закону пропонується визначити, що Уповноважений із захисту державної мови не є державним службовцем. Посаду Уповноваженого із захисту державної мови за умовами оплати праці й соціального забезпечення прирівняно до посади міністра.

У зв'язку з цим зазначаємо, що відповідно до частин першої та другої статті 21 Закону про державну службу вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом.

Пунктом 4 частини другої статті 17 Закону про державну службу визначено, що громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій "Б" і "В" призначає керівник державної служби.

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 17 Закону про державну службу повноваження керівника державної служби в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, здійснює керівник апарату (секретаріату).

Згідно з абзацом шостим пункту 1 частини другої статті 6 Закону про державну службу посада керівника державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України – категорія "А" (вищий корпус державної служби).

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії "А" проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби.

Рішення про призначення на посаду державної служби категорії "А" - приймається суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України (частина перша статті 27, пункт 2 частини другої статті 31 Закону про державну службу).

Згідно з частинами першою, другою статті 51 Закону про державну службу посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп оплати праці.

Прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Водночас зазначаємо, що згідно з частиною другою статті 5 Закону про державну службу відносини, що виникають у зв'язку зі вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

8. Частини шоста – десята статті 49 проекту Закону потребують виключення, враховуючи, що стаття 46 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", який є базовим і визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, *визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України*.

Відповідно до частини третьої статті 4 згаданого Закону України Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України та цього Закону затверджує Регламент Кабінету Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950), який *визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України*, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності.

9. Частинами першою, п'ятою статті 51, абзацом дев'ятим пункту 3 розділу VII проекту Закону передбачається, що з метою забезпечення належного контролю за дотриманням стандартів державної мови, застосуванням української мови як державної при Уповноваженому із захисту державної мови діє відповідна компетентна служба у складі 27 мовних інспекторів, положення про яку затверджує Кабінет Міністрів України впродовж шести місяців після набрання чинності цим законом.

Запропоноване потребує доопрацювання насамперед з метою дотримання у проектах нормативно-правових актів принципу юридичної визначеності, оскільки правовий статус згаданої "компетентної служби" у проекті Закону не визначений.

Крім того, слід зазначити, що відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (частина перша статті 113, пункт 9 статті 116 Конституції України, частини перша, друга статті 1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України").

Конституція України відносить утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до повноважень Кабінету Міністрів України (пункт 9¹ статті 116 Конституції України).

Наведене конституційне положення отримало свій розвиток в абзаці дванадцятому пункту 6 частини першої статті 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", згідно з яким до повноважень Кабінету

Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби належить, зокрема, утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затвердження положень про зазначені органи.

Відповідно до частини першої статті 16 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Як випливає з частини другої статті 85 Конституції України, Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Щодо встановлення додаткових повноважень Верховної Ради України Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 14 червня 2001 року № 8-рп/2001 (справа про доручення Генеральній прокуратурі України) зазначив, що відповідно до Конституції України Верховна Рада України здійснює лише ті повноваження, які віднесені до її відання. Це випливає з положень частини другої статті 85, а також частини другої статті 19 Конституції України (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

10. Пунктом 2 розділу VII "Прикінцеві положення" проекту Закону передбачено завдання органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування в Україні, державним і комунальним підприємствам, установам і організаціям у тримісячний термін забезпечити приведення своїх нормативно-правових та внутрішніх актів, що регулюють їхню діяльність, у відповідність до цього Закону.

У зв'язку з цим варто зазначити, що відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з частиною першою статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Статтею 75 Конституції України передбачено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Виконавча влада в Україні здійснюється системою органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів* (розділ VI Конституції України, частини перша, друга статті 1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України").

Отже, встановлення завдань, зокрема, органам виконавчої влади не є предметом регулювання акта Верховної Ради України та може спричинити втручання у сферу компетенції Кабінету Міністрів України.

11. Проектом Закону передбачається внесення змін до статті 338 Кримінального кодексу України (далі – КК) з метою включення державної мови до об'єктів складу злочину, передбачених цією статтею КК (підпункт 2.3 пункту 2 розділу VIII "Перехідні положення" проекту Закону).

Однак статтею 338 КК встановлено кримінальну відповідальність за наругу над державними символами. При цьому статтею 20 Конституції України встановлено чіткий перелік державних символів України – Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

12. Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 29 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) щодо мови, якою здійснюється кримінальне провадження (підпункт 2.6 пункту 2 розділу VIII "Перехідні положення" проекту Закону).

Такі зміни можуть призвести до часткового обмеження прав громадян під час кримінального провадження, передбачених, зокрема, пунктом 18 частини третьої статті 42 КПК. Питання застосування державної мови та інших мов під час кримінального провадження достатньо врегульовано на законодавчому рівні, тому внесення часткових змін до КПК є недоцільним.

13. Проектом Закону запропоновано внести зміни до статті 69 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", відповідно до яких рівень володіння державною мовою, необхідний для кандидатів на посаду судді, визначається Національною комісією зі стандартів української мови (підпункт 2.49 пункту 2 розділу VIII "Перехідні положення" проекту Закону).

Щодо цього слід зазначити, що згідно з частиною першою статті 73 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" відбірковий іспит проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата.

Окрім того, частиною другою статті 4 цього Закону передбачено, що зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

14. Проект Закону потребує суттєвого техніко-юридичного доопрацювання.

14.1. Проектом Закону пропонується встановити, що порядок застосування мов національних меншин у відповідних сферах визначається Законом України "Про права осіб, що належать до національних меншин" (зокрема, частина восьма статті 10, частини третя-четверта статті 17 проекту Закону).

Однак з точки зору законодавчої техніки посилання на неіснуючий закон є неприйнятним.

14.2. Пунктом 4 частини першої статті 50 проекту Закону пропонується встановити, що Уповноважений із захисту державної мови, не може бути членом політичної партії. У зв'язку з цим у проекті Закону слід передбачити відповідні зміни до Закону України "Про політичні партії в Україні".

14.3. Проектом Закону пропонується зміни до Закону України "Про статус народного депутата України" з метою встановлення вимоги для помічника-консультанта народного депутата України володіти державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови. Однак зауважуємо, що при цьому проектом Закону помічник-консультант народного депутата України не включений до переліку осіб, зобов'язаних вільно володіти державною мовою (частина перша статті 7 проекту Закону).

14.4. Текст проекту Закону потребує доопрацювання в частині вживання власних назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ("Державна казначейська служба України") та формулювань, зокрема "центральним органом виконавчої влади у сфері книговидавництва та книгорозповсюдження", "центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику", "центрального органу виконавчої влади у сфері державної мовної політики", "центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки", "центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції", "центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби" з огляду на таке.

Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" визначає, що міністерство є органом, що забезпечує, передусім, формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, видає акти нормативно-правового характеру (абзац перший частини другої статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), інші ж центральні органи виконавчої влади виконують виключно окремі функції з реалізації державної політики та видають накази організаційно-розпорядчого характеру (абзац перший частини другої статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

Відповідно з метою узгодження з положеннями Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як "центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...", а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики, – як "центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...".

Крім цього, при визначенні у законодавчому акті центрального органу виконавчої влади слід зазначати ту сферу його діяльності, яка має безпосереднє відношення до сфери регулювання Закону.

14.5. Частина третя статті 48 проекту Закону потребує доопрацювання в частині вживання слів "органах Державного казначейства України", враховуючи таке.

Згідно з положеннями абзаців першого, третього та четвертого частини першої статті 21 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" *територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.*

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи викладене, зазначаємо, що можливість утворення територіальних органів центрального органу виконавчої влади визначається Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження положення про відповідний орган.

14.6. З метою дотримання принципу юридичної визначеності, за яким текст проекту акта повинен забезпечувати ясність і точність його викладу, приведення у відповідність до термінології законодавства України, зокрема Конституції України, Законів України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", законодавства України про освіту, про інформацію, про фізичну культуру і спорт, кінематографію та інших законодавчих актів у частині вживання слів "у сфері спорту", "спеціальностей: українська мова, загальне мовознавство, перекладознавство", "закладів дошкільної, загальної шкільної та вищої освіти", "заклади професійної освіти", "середня спеціальна освіта", "інтернет-сайти", "офіційному сайті", "повну вищу юридичну освіту", "документи, що посвідчують особу громадянина України", "розповсюдження".