

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

Україна, 01601, м. Київ,  
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, Trjohsvjateljtska st.,  
01601, Kiev, Ukraine  
tel. (044) 278 5155  
fax (044) 278 5474  
E-mail: jus@ukrpack.net

03.05.2017 № 126/188

Голові Комітету з питань культури і духовності  
Верховної Ради України  
Княжицькому М.Л.

Шановний Миколо Леонідовичу!

Направляємо експертний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні» № 6348.

Додаток: висновок на 7 стор.

З повагою

Директор Інституту,  
академік НАН України

Ю.С. Шемшученко



**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**  
**щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких**  
**законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов**  
**національних меншин в Україні» №6348**

Вважаємо, що врегулювання забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні не може передувати прийняттю базового мовного закону. Наразі на розгляді у Верховній Раді України знаходяться три мовних законопроекти, зокрема «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» №5669, «Про державну мову» №5670, «Про мови в Україні» №5556. Всі три законопроекти пропонують різні механізми забезпечення використання мов національних меншин в Україні.

Наприклад, проект Закону України «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» №5669 у 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. Документ навіть дає визначення національної меншини у п. 2 ст. 2 (громадяни України, що за своїм етнічним походженням не є українцями), яке 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).

Законопроект №5669 містить низку механізмів, що регламентують порядок застосування мов національних меншин у різних сферах життя (ЗМІ, освіті). Наприклад, у п. 5 ст. 2 законопроекту зазначається, що передбачені ним заходи, спрямовані на захист і підтримку мов національних меншин та регіональних (міноритарних) мов, застосовуються за умови, якщо кількість осіб - носіїв відповідної мови національної меншини або регіональної (міноритарної) мови, що проживають в межах територіальної громади села, селища, міста, на якій поширена ця мова, становить 30 відсотків і більше від чисельності населення такої територіальної громади.

Проект Закону України «Про мови в Україні» №5556 у п. 1 ст. 1 визначає завданням державної політики щодо української мови та інших мов в Україні реалізацію одного з пріоритетів національних інтересів – забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як

державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави, а також гарантування розвитку, використання і захисту мов корінних народів і національних меншин України. Цей мовний законопроект також детально регламентує порядок застосування мов національних меншин в Україні в діловодстві, документації, роботі органів державної влади, місцевого самоврядування, комунальних установ (закладів), організацій і підприємств (ст. 9, 11); організації і проведення виборів та референдумів в Україні (ст. 8); зверненнях громадян України до органів влади та їх посадових осіб, державних і комунальних установ, підприємств і організацій (ст. 12); друкованих та інших офіційних письмових оголошеннях і повідомленнях в Україні (ст. 15); у сфері освіти (ст. 16, 18); в ЗМІ і книговидаванні в Україні (ст. 19); обслуговуванні населення та наданні інформації про товари і послуги в Україні (ст. 24) та інших сферах.

Проект Закону України «Про державну мову» №5670 також детально регламентує порядок використання мов національних меншин, хоча і передбачає прийняття окремого Закону України «Про права осіб, що належать до національних меншин». Однак експерти в ході його аналізу рекомендували з метою уникнення додаткових ускладнень, пов'язаних із скасуванням Закону України «Про засади державної мовної політики», одночасно напрацювати законодавство про державну мову і законодавство про мовні права національних меншин.

Однак напрацювання законодавства про захист і гарантування мовних прав національних меншин не може передувати прийняттю базового закону про мову (державну мову/мовну політику/порядок застосування мов в Україні), який, як свідчить розгляд вищезгаданих законопроектів, може врегулювати питання забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні. Тому необхідність у прийнятті окремого проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні» №6348 просто відпаде.

Автори законопроекту №6348 у пояснювальній записці зазначають, що функціонування державної мови має поєднуватися з уважним ставленням до мов національних меншин, що історично мешкають в межах України, та забезпеченням захисту мовних прав осіб, що належать до таких меншин.

Однак питання функціонування державної мови в Україні на даний момент не можна вважати остаточно врегульованим. Досі чинний Закон України «Про засади державної мовної політики» зазнає нищівної критики з

точки зору недемократичності, надмірного захисту російської державної мови у статусі регіональної, що підживлює сепаратистські та дезінтеграційні тенденції в Україні. Закон підтверджує конституційний статус державної мови, але істотно розширює використання регіональних мов. Категорія регіональних мов користується надмірним протекторатом (нормативно-правовий акт дозволяє використання регіональних мов в офіційній сфері, якщо кількість носіїв цих мов не менше 10% від населення певного регіону), що не відповідає змісту і цілям Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Окремим його авторам, зокрема колишньому депутату В. Колесніченку, було висунуто підозру в перевищенні повноважень та оголошено у розшук. 23 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла проект Закону «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про засади державної мовної політики», однак він не був підписаний главою держави, тож мовний Закон діє дотепер. Його скасуванню має передувати фахове напрацювання законодавства про державну мову. Цей процес може здійснюватися як у комплексі з напрацюванням законодавства про використання мов національних меншин в Україні (Закон про порядок застосування мов в Україні), так і окремо у вигляді двох окремих законів (Закон про державну мову і Закон про мови національних меншин в Україні).

Однак напрацювання законодавства про мови національних меншин не може передувати напрацюванню законодавства про функціонування державної мови в Україні.

Втім, серед головних недоліків законопроекту варто відзначити таке:

1) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні» №6348 не є окремим, цілісним нормативно-правовим актом, а низкою точкових змін до законів України, які тією чи іншою мірою регулюють застосування мов національних меншин в Україні - «Про культуру», «Про національні меншини в Україні», «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вищу освіту», «Про вибори народних депутатів України». Такий підхід до напрацювання законодавства про мови національних меншин вважаємо недоцільним, оскільки він створює підстави для правових колізій та суперечностей. У зв'язку з цим рекомендуємо закладати правові механізми забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні в межах законодавства про захист прав національних меншин в Україні (у вигляді нової розширеної



редакції Закону України «Про національні меншини в Україні») або в межах мовного законодавства (наприклад, Закону України «Про мови в Україні»).

2) Законопроект №6348 суперечить чинному законодавству України, а також дублює його положення, породжуючи неприпустимий у правовій державі феномен подвійного регулювання, за якого одне і те ж питання регулюється нормами різних законів по різному. Так, автори пропонують доповнити Закон України «Про освіту» ст. 7 «Мова освіти», тоді як чинна ст. 7 Закону України «Про освіту» стверджує, що мова освіти визначається ст. 20 Закону України "Про засади державної мовної політики". Але автори скасувати цю статтю не пропонують, вони взагалі не пропонують жодних змін до Закону України "Про засади державної мовної політики", який попри свою недосконалість залишається чинним і детально регламентує застосування регіональних мов та мов меншин.

У разі прийняття законопроекту №6348 українське законодавство міститиме дві різні статті «Мова освіти» в різних чинних законодавчих актах, які регулюють одне і те ж питання і суперечать одна одній. Це:

*Стаття 20. Мова освіти (Закону України "Про засади державної мовної політики")*

*1. Вільний вибір мови навчання є невід'ємним правом громадян України, яке реалізується в рамках цього Закону, за умови обов'язкового вивчення державної мови в обсязі, достатньому для інтеграції в українське суспільство.*

*2. Громадянам України гарантується право отримання освіти державною мовою і регіональними мовами або мовами меншин. Це право забезпечується через мережу дошкільних дитячих установ, загальних середніх, позашкільних, професійно-технічних і вищих державних і комунальних навчальних закладів з українською або іншими мовами навчання, яка створюється відповідно до потреб громадян згідно із законодавством України про освіту.*

*3. Потреба громадян у мові навчання визначається в обов'язковому порядку за заявами про мову навчання, які подаються учнями (для неповнолітніх - батьками або особами, які їх замінюють), студентами при вступі до державних і комунальних навчальних закладів, а також, у разі потреби, у будь-який час протягом навчання.*

*4. Державні і комунальні навчальні заклади у встановленому порядку створюють окремі класи, групи, в яких навчання ведеться іншою мовою, ніж у навчальному закладі в цілому, за наявності достатньої кількості відповідних заяв про мову навчання від учнів (для неповнолітніх - від батьків*

або осіб, які їх замінюють), студентів згідно із законодавством України про освіту.

5. З метою підтримання нечисленних мовних груп у встановленому законом порядку встановлюються нормативи формування малокомплектних навчальних закладів, класів, груп і забезпечуються умови для їх функціонування.

6. Мова навчання у приватних навчальних закладах усіх освітніх рівнів визначається засновниками (власниками) цих закладів.

7. В усіх загальних середніх навчальних закладах забезпечується вивчення державної мови і однієї з регіональних мов або мов меншин. Обсяг вивчення регіональних мов або мов меншин визначається місцевими радами відповідно до законодавства про освіту з урахуванням поширеності цих мов на відповідній території.

8. У державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах з навчанням регіональними мовами вивчення предметів ведеться регіональними мовами (за винятком української мови і літератури, вивчення яких ведеться українською мовою).

9. Тести для зовнішнього оцінювання якості освіти укладаються державною мовою. За бажанням особи тести надаються у перекладі на регіональну мову або мову меншин (за винятком тесту з української мови і літератури).

10. Співбесіда або інші форми контролю, якщо такі передбачені при вступі у навчальний заклад, проводяться державною мовою або мовою, якою здійснюється навчання у цьому закладі, за бажанням абітурієнта.

11. Держава забезпечує підготовку педагогічних кадрів для навчальних закладів з навчанням регіональними мовами або мовами меншин, здійснює методичне забезпечення такої підготовки.

12. Навчальні заклади можуть створювати класи, групи з навчанням іноземними мовами.

І у випадку прийняття законопроекту № 6348:

*Стаття 7. Мова освіти (Закону України «Про освіту»)*

*1. Мовою освітнього процесу в навчальних закладах є державна мова.*

*Держава забезпечує кожному громадянину України право отримати освіту державною мовою у державних і комунальних дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних і професійно-технічних та вищих навчальних закладів*

*Особи, які належать до національних меншин, мають право на навчання рідною мовою поряд з українською мовою у державних і комунальних дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах у місцях компактного проживання таких осіб.*

*Особи, які належать до національних меншин, мають право на вивчення рідної мови у державних і комунальних закладах дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах або через національно-культурні товариства.*

*Особам з порушеннями слуху забезпечується право на навчання жестовою мовою та на вивчення української жестової мови.*

*2. Навчальні заклади забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема, у професійно-технічних та вищих навчальних закладах державна мова вивчається в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням цієї мови.*

*Особам, які належать до національних меншин, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови.*

*3. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, у державних і комунальних навчальних закладах.*

*4. Навчальні заклади відповідно до освітньої програми можуть здійснювати освітній процес двома та більше мовами - державною мовою, а також однією або кількома офіційними мовами Європейського Союзу.*

*5. За бажанням здобувачів професійної та вищої освіти навчальні заклади створюють можливості для вивчення ними мови національної меншини як дисципліни в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням цієї мови.*

*6. Держава сприяє створенню та функціонуванню навчальних закладів за кордоном, у яких здійснюється навчання українською мовою або вивчається українська мова.*

Цей недолік (дублювання, подвійне регулювання) простежується і у низці статей 8-1 – 8-8, якими пропонується доповнити Закон України «Про національні меншини в Україні». Питання, які регламентують ці статті (використання мови в місцях компактного проживання національних меншин в органах державної влади, місцевого самоврядування, у загальноосвітніх навчальних закладах, в судочинстві та інших сферах), врегульовані Законом України «Про засади державної мовної політики», змін до якого автори не напрацювали. Безумовно, якість регулювання та його зміст може бути предметом фахових дискусій, але неприпустимо приймати нові правові

норми щодо певного предмета регулювання, не скасовуючи або не змінюючи чинні.

Крім того, не варто переобтяжувати Закон України «Про національні меншини в Україні» цілою низкою статей. Цей нормативно-правовий акт застарілий, не відповідає етнополітичній ситуації і потребує якісного оновлення шляхом прийняття нової редакції.

Враховуючи вищезазначене, категорично не рекомендуємо прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні» №6348, оскільки він містить ознаки правового нігілізму, подвійного правового регулювання (предмет врегульовано іншими законами, до яких зміни не пропонуються, натомість дублюються одні й ті ж статті). Документ не вносить змін до чинного мовного законодавства, які сприятимуть розвитку та використанню мов національних меншин в Україні, натомість нагромаджує правові колізії та суперечності в мовному законодавстві України. Законопроект №6348 суперечить чинному законодавству та конституційним принципам (України як демократичної, правової держави), тому не може бути прийнятий в запропонованому вигляді.

Висновок підготувала - канд. політ. 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**