

ПРО НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація

У записці розглянуто прийнятий у першому читанні 4 жовтня 2018 року Закон України “Про забезпечення функціонування української мови як державної” та деякі інші законодавчі акти і законопроекти, що стосуються мовної сфери. Відзначено, що для забезпечення ефективності застосування даного Закону і загалом мовної політики держави необхідно продовжити законотворчу роботу, зокрема у таких напрямках, як визначення мовних прав корінних народів і національних меншин, порядку їх застосування у різних сферах суспільного життя. Також вказується на необхідність вдосконалення процедур формування/призначення і організації діяльності таких важливих інституцій як Національна комісія зі стандартів державної мови та Уповноважений із захисту державної мови. У зв’язку з цим пропонується наступне.

Дати правове визначення мовних прав та порядку застосування мов корінних народів і національних меншин шляхом підготовки проекту закону про корінні народи України, внесення доповнень до чинного Закону “Про національні меншини в Україні”.

Вилучити з проекту Закону України “Про забезпечення функціонування української мови як державної” та інших законодавчих актів положень щодо застосування мов національних меншин, які є офіційними мовами Європейського Союзу, як таких, що суперечать Конституції України.

Оптимізувати порядок формування та організації діяльності Національної комісії зі стандартів державної мови. Збільшити її чисельність і розширити перелік професійних сфер та наукових спеціальностей, які мають бути представлені її членами. Спростити порядок призначення та посилити імперативні функції Уповноваженого із захисту державної мови.

ПРО НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Прийняття Верховною Радою України 4 жовтня 2018 року у першому читанні Закону України “Про забезпечення функціонування української мови як державної” стало підсумком кількарічної законотворчої діяльності, спрямованої на посилення позицій української мови, розширення сфери її застосування. До результатів цієї діяльності можна віднести закони “Про внесення змін до деяких законів України щодо частки музичних творів державною мовою у програмах телерадіоорганізацій” від 16 червня 2016 року, “Про державну підтримку кінематографії в Україні” від 23 березня 2017 року, “Про освіту” від 5 вересня 2017 року тощо.

Нагальна необхідність ухвалення базового закону у сфері мовної політики зумовлювалася тим, що згадана законотворчість не спиралася на жоден законодавчий акт у мовній сфері – ані на Закон “Про засади державної мовної політики”, ані на Закон “Про мови в Українській РСР” 1989 року, який, на думку деяких правників, знову набув чинності після рішення Конституційного Суду від 28 лютого 2018 року про визнання неконституційним Закону “Про засади державної мовної політики”. Якщо ж погодитися з іншою думкою, висловленою суддею Конституційного Суду І. Сліденком, про те, що визнання неконституційним Закону “Про засади державної мовної політики” не призводить до автоматичного відновлення чинності попереднього закону 1989 року, то це означало б, що після зазначеного рішення Конституційного Суду у сфері мовної політики утворився правовий вакуум, який вимагав заповнення.

Закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної” можна вважати першим в Україні мовним законом, який містить дієві правові та адміністративні механізми захисту і розвитку української мови, впровадження її в усі сфери публічного життя на всіх рівнях. Деталізація положень Закону, яку дехто вважає надмірною, є його перевагою,

а не недоліком. Докладне визначення сфер застосування державної мови, вимог до володіння нею суб'єктами, які повинні її використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків і в публічній діяльності, механізмів контролю за виконанням Закону тощо мінімізують можливість ігнорування державної мови і її підміни іншою в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших публічних сферах.

Водночас Закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної” не позбавлений певних недоліків і слабких місць, які можуть негативно вплинути на ефективність його застосування та реалізації державної мовної політики у цілому. Певною мірою вони пов'язані з недоліками інших правових актів, посилення на які містяться в окремих статтях даного Закону. Правові положення, що мають зазначені недоліки, можна розділити на три тематичні блоки.

Застосування мов національних меншин та інших мов, крім державної, в роботі органів влади та публічних сферах

У Законі “Про забезпечення функціонування української мови як державної”, як в основній частині, так і в перехідних положеннях, міститься багато посилань на Закон “Про національні меншини в Україні” як такий, що визначає порядок застосування мов національних меншин у різних сферах – під час здійснення повноважень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в освіті, культурі, рекламі, сфері звернень громадян тощо. Однак у даному законі мовному питанню присвячені лише дві статті. У ст. 6 говориться, що “Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства..., задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів...”. Ст. 8, попри визнання неконституційним Закону України “Про засади державної мовної політики”, досі містить посилання на нього, проголошуючи, що “Мова

роботи, діловодства і документації місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування визначається статтею 11 Закону України “Про засади державної мовної політики”¹.

Отже, перша із зазначених статей містить лише загальний перелік прав національних меншин на застосування їх мов в освіті і культурі, але не порядок їх застосування. Друга містить посилання на вже не чинний закон, яке, імовірно, буде замінене посиланням на новий Закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної”. Однак останній у даному питанні відсилає назад, до Закону “Про національні меншини в Україні”, оскільки його ст. 10, ч. 8 проголошує наступне: “Порядок застосування мов національних меншин під час здійснення повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування визначає Закон України “Про національні меншини в Україні”. Таким чином утворюється логічне “порочне коло”, а питання порядку застосування мов національних меншин у зазначеній сфері так і залишається не вирішеним.

Повернення до первісної редакції ст. 8 Закону “Про національні меншини в Україні” (“У роботі державних органів, громадських об’єднань, а також підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватися її мова поряд з державною українською мовою”) також не вирішує проблеми, оскільки і таке формулювання не містить визначення порядку застосування мов національних меншин і потребує деталізації.

У зв’язку з цим було б доцільно внести доповнення до Закону “Про національні меншини в Україні” з чітким визначенням сфер та порядку застосування мов національних меншин. У цьому контексті варто звернути увагу на польський досвід. Для порівняння, у Законі Польської Республіки “Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову”

1 Відповідно до тексту Закону України “Про національні меншини в Україні”, станом на 24.10.2018 р. розміщеного на офіційному сайті Верховної Ради України.

використанню мов меншин присвячений окремий розділ, що містить десять статей. Також існує окремий розділ з двох статей, присвячений регіональним мовам².

Довідково. У Польщі використання мови меншини в якості допоміжної мови в органах самоврядування, використання топонімів мовою меншини можливе лише на рівні гміни, тобто самоврядної громади (третій рівень самоврядування після воєводства і повіту), де представники даної меншини складають не менше 20 % населення (визначається за останнім переписом населення). При цьому остаточне рішення про використання мови меншини ухвалюється не на місцевому рівні, а на рівні більш високих інстанцій (Міністра у справах релігійних віросповідань, національних і етнічних меншин, який вносить дану гміну до Державного реєстру гмін, у яких використовується допоміжна мова; Комісії назв місцевостей та географічних об'єктів, воєводи, які подають висновки, щодо доцільності використання топоніма мовою меншини поряд з топонімом польською мовою).

У ст. 17 ч. 4 Закону “Про забезпечення функціонування української мови як державної”³ говориться, що порядок застосування мов меншин у загальноосвітніх навчальних закладах визначається, зокрема, Законом України “Про загальну середню освіту”. У недалекому майбутньому це посилання може бути замінене посиланням на новий Закон “Про загальну повну середню освіту”, проект якого нині розміщений для обговорення на сайті Міністерства освіти і науки³. Тому на даний законопроект потрібно також звернути увагу. Стосовно використання мов меншин, як мов навчання, він конкретизує певні положення ст. 7 Закону України “Про освіту”, але де в чому і розширює їх.

Ст. 7 Закону “Про освіту” гарантує національним меншинам здобуття їх мовою лише дошкільної і початкової освіти. Навчання своєю мовою, поряд з державною, для здобуття загальної середньої освіти гарантується лише

2 Закон Польської Республіки «Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://language-policy.info/movne-zakonodavstvo/polska-respublika/zakon-polskoji-respubliky-pro-natsionalni-ta-etnichni-menshyny-ta-pro-rehionalnu-movu/>

3 Закон України «Про загальну повну середню освіту» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu>

особам, які належать до корінних народів України. Також передбачається можливість викладання одного і більше предметів англійською або іншими офіційними мовами Європейського Союзу.

У ст. 5 проекту Закону “Про повну загальну середню освіту” також застерігається зазначене право осіб, що належать до корінних народів, здобувати загальну середню освіту своєю мовою поряд з державною. Особи, що належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, також зможуть здобувати базову і профільну середню освіту своєю мовою поряд з державною, причому на рівні базової середньої освіти українська мова буде використовуватися у не менше, ніж 40 % річного обсягу навчального часу, а на рівні профільної – у не менше, ніж 60 %. Для представники інших національних меншин ця норма і в базовій, і в профільній середній освіті становитиме не менше 80 % річного обсягу навчального часу.

Таким чином для певної категорії національних меншин будуть створені преференції в освітній сфері. Вони зберігатимуться і при здобутті вищої освіти та в науковій діяльності. У ст. 17 ч. 6 Закону “Про забезпечення функціонування української мови як державної” передбачається можливість викладання однієї чи більше дисциплін офіційними мовами Європейського Союзу у вищих навчальних закладах, закладах післядипломної освіти і на курсах підвищення кваліфікації. У ст. 18 ч. 2, 3, 4 така можливість передбачається стосовно вибору мови публікації наукових праць, написання та захисту дисертацій, що прямо суперечить ч. 1 даної статті, в якій чітко і недвозначно говориться, що “мовою науки в Україні є державна мова”.

Надання можливості національним меншинам, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, використовувати свої мови в освіті та науці має суто політичну мотивацію. Адже така можливість не передбачена ні Конституцією України, ні міжнародними угодами, ратифікованими Україною. Її не можна вважати виправданою ні з правової, ні з політичної точок зору.

По-перше, внаслідок цього, замість створення умов для інтеграції

національних меншин в єдиний український гуманітарний простір, зберігатимуться умови для подальшої анклавізації деяких з них і, водночас, зміцнення їх зв'язків з їхніми культурними метрополіями, не завжди дружньо налаштованими по відношенню до України.

По-друге, таким чином створюється певна нерівність між громадянами, які належать до різних груп однієї категорії населення (національних меншин), що суперечить ст. 24 Конституції України (“Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”). Згадані положення Закону (як і законопроекту “Про повну загальну середню освіту”) не відповідають також ст. 10 Конституції, в якій, крім державної мови і мов національних меншин, згадуються лише мови міжнародного спілкування, вивченню яких сприяє держава.

По-третє, на думку експертів, надання спеціалізованим вченим радам права дозволяти написання і захист дисертацій “офіційними мовами Європейського Союзу”, переважна більшість яких не є міжнародними і мало відомі в Україні, зменшить можливості наукової спільноти для ознайомлення з текстами дисертацій та авторефератів напередодні захистів та участі її представників у самих захистах (які, крім передбачених законом винятків, мають бути відкритими і публічними). Це, своєю чергою, може створити сприятливий ґрунт для різних зловживань, наприклад, для використання плагіату при написанні дисертацій⁴.

По-четверте, у положеннях Закону, що містять формулювання “офіційні мови Європейського Союзу”, не враховується те, що англійська мова невдовзі може втратити цей статус, а саме вона є найпоширенішою у світі мовою науки. Про неї ж згадують лише один раз, у ч. 6 ст. 17, де говориться, що “вищий навчальний заклад має право ухвалити рішення про викладання

4 Т. Пархоменко. Офшор для плагіаторів? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/SCIENCE/ofshor-dlya-plagiatoriv-290883_.html

однієї чи кількох дисциплін англійською та/або іншими офіційними мовами Європейського Союзу”.

Водночас у чинному законодавстві залишаються практично невизначеними мовні права і порядок застосування мов корінних народів України. 20 березня 2014 року Верховна Рада України визнала статус кримськотатарського народу як корінного і приєдналася до Декларації прав корінних народів ООН 2007 року. Однак ці заходи не компенсують відсутності врегулювання мовних проблем корінних народів внутрішнім законодавчим актом.

Інституційне забезпечення розвитку і стандартизації державної мови

Національна комісія зі стандартів державної мови розглядається в Законі “Про забезпечення функціонування української мови як державної” як ключовий інструмент реалізації державної мовної політики. Однак порядок її утворення, визначений у ст. 41, не є оптимальним і може негативно відбитися на її подальшій роботі. З дев’яти членів Комісії три обираються Національною академією наук України, один — Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, п’ять призначаються керівниками різних центральних органів виконавчої влади. Щоправда, всі члени Комісії повинні мати “науковий ступінь щонайменше доктора філософії в галузі філології за однією зі спеціальностей: українська мова, загальне мовознавство, перекладознавство”.

Переважання у складі Комісії осіб, що представлятимуть органи державної влади, відсутність в ній спеціалістів з точних і природничих наук, мас-медіа, медицини, інформаційних технологій, військової справи, інших галузей, в яких поширення стандартизованої української мови є важливою проблемою, виглядає чинником, що обмежуватиме компетентність цього органу. Також здається невиправданою ступінчаста структура, відповідно до якої конкретні завдання з удосконалення стандартів української мови виконуватиме не сама Комісія, а створений нею Термінологічний центр

української мови.

Уявляється доцільним збільшити склад Комісії, суттєво розширивши перелік професійних сфер і наукових спеціальностей, які мають бути представлені її членами. Поточну роботу Комісії потрібно організувати шляхом створення підкомісій за різними напрямками, до яких входитимуть і які очолюватимуть члени Комісії відповідно до своєї спеціальності. До роботи в підкомісіях можуть бути залучені, як експерти, на постійній оплачуваній або тимчасовій основі фахівці у відповідних галузях. При підготовці положення про діяльність Національної комісії зі стандартів державної мови варто звернутися до іноземного досвіду.

Довідково. У Польщі аналогічні функції виконує Рада польської мови при Президії Польської академії наук. З 38 її членів 31 мають ступені доктора наук, 27 – професорські звання. 22 є фахівцями з мовознавства. Також є фахівці у галузях інформатики, журналістики, права, соціології, медицини, теології, історії, літературознавства, театру, антропології культури, права, військової справи⁵. В Раді діють дев'ять “проблемних секцій”, зокрема, секція юридичної мови, секція термінології інформатики, секція мови у мас-медіа, секція медичної мови, секція культури живого слова, секція польської мови за межами країни тощо⁶.

У Державній комісії литовської мови, що призначається Сеймом Литовської Республіки, 15 з 17 членів представляють університети, в тому числі й технічні, Інститут литовської мови Академії наук Литви, мас-медіа тощо. У період між засіданнями Комісії постійно працюють комісії з термінології, граматики, вимови, прізвищ та імен, інформаційних технологій. Цікавим досвідом можна вважати створення у Литві Державного банку термінів, до якого включаються лише ті терміни, що були апробовані Комісією, і саме вони повинні використовуватися в офіційному слововжитку⁷.

Інституційне забезпечення захисту державної мови

Надзвичайно важливою для реалізації державної політики у мовній

5 Skład Rady Języka Polskiego w VI kadencji (2015–2018) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=213&Itemid=43

6 Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=212&catid=36&Itemid=73

7 Як держава захищає мову. Досвід Литви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/53955/Jak_derzhava_zahyshhaje_movu_Dosvid_Lytvy

сфері є посада Уповноваженого із захисту державної мови. Однак передбачений у ст. 49 Закону порядок його призначення є неоптимальним. Виглядає невиправдано ускладненою процедура, за якої кандидатури на цю посаду подаватимуть до Кабінету Міністрів України три інституції — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику (тобто, Міністерство юстиції), та керівник центрального органу виконавчої влади у сфері державної мовної політики (тобто, Міністерство культури).

Зрозуміло, що при підборі кандидатів вони керуватимуться різними критеріями, заснованими на специфіці діяльності кожного з них. Крім того, діяльність Уповноваженого із захисту державної мови не є, по суті, правозахисною. Реагування на звернення громадян щодо застосування державної мови в усіх сферах суспільного життя (ст. 54) є лише однією з його функцій, і діятиме він при цьому, не як правозахисник, а як представник державної влади з відповідними повноваженнями. Тому зайвою виглядає і вимога до кандидата мати досвід правозахисної діяльності. Уявляється більш доцільним, щоб кандидатуру Уповноваженого із захисту державної мови подавав на розгляд Кабінету Міністрів України лише один суб'єкт – керівник центрального органу виконавчої влади у сфері мовної політики, а відбиратися ця кандидатура повинна лише на конкурсній основі.

У переліку повноважень Уповноваженого із захисту державної мови та підпорядкованих йому мовних інспекторів недостатньо визначені контрольні та імперативні функції. Зокрема, Уповноважений повинен мати право не лише надавати “висновки і рекомендації органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування в Україні щодо застосування української мови як державної в їхній діяльності”, як передбачено у ст. 51, але й видавати їм приписи з цього питання.

До сфери повноважень мовних інспекторів (ст. 59 ч. 2) повинна бути включена перевірка володіння українською мовою посадовими особами, які,

відповідно до Закону “Про забезпечення функціонування української мови як державної”, зобов’язані нею володіти. У разі, якщо така особа не зможе практично підтвердити своє знання державної мови на необхідному рівні, інспектор повинен мати право видати припис щодо скасування чинності її державного сертифікату і направлення її до Центру української мови для здачі іспитів.

ВИСНОВКИ

1. Ухвалення у першому читанні Закону України “Про забезпечення функціонування української мови як державної” було важливим і необхідним кроком на шляху утвердження української мови як державної, розширення сфер її застосування на території України.

2. Закон передбачає дієві засоби захисту і розвитку української мови у відповідності до політичних, економічних, технологічних і наукових потреб сьогодення, що є надзвичайно важливим в умовах глобалізації і відкритості українського гуманітарного простору зовнішнім впливам.

3. Водночас ухвалення даного Закону потрібно розглядати як важливий, але не останній етап удосконалення мовного законодавства. Для його ефективного функціонування, зокрема, має бути законодавчо врегульоване питання визначення мовних прав корінних народів та національних меншин і порядку застосування цих мов у різних сферах суспільного життя.

4. Потребують удосконалення положення Закону, які стосуються питань інституційного забезпечення розвитку і стандартизації, а також захисту державної мови.

5. Як результат, має бути сформована система мовного законодавства, що базується на не суперечливих та узгоджених між собою нормах законів, що регулюють застосування мов у різних царинах державного та суспільного життя.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Міністерству культури України.

Підготувати пропозиції щодо визначення мовних прав та порядку застосування мов національних меншин шляхом внесення доповнень до чинного Закону “Про національні меншини в Україні”.

Підготувати пропозиції стосовно законодавчого визначення статусу корінних народів України, сфер та порядку застосування їх мов.

Підготувати пропозиції щодо наступних поправок до проекту Закону України “Про забезпечення функціонування української мови як державної”:

- усунення положень, що передбачають застосування офіційних мов Європейського Союзу, як таких, що не відповідають назві даного Закону і суперечать Конституції України;

- оптимізації порядку формування та організації діяльності Національної комісії зі стандартів державної мови і порядку призначення Уповноваженого із захисту державної мови;

- посилення контрольних та імперативних функцій Уповноваженого із захисту державної мови та мовних інспекторів.

Міністерству освіти і науки України.

У проекті Закону “Про загальну повну середню освіту” визначити єдиний порядок застосування мов національних меншин в освітньому процесі на базовому рівні загальної середньої освіти. На етапі профільної середньої освіти передбачити викладання державною мовою всіх предметів, крім мови, літератури та історії національних меншин.

О.М. Литвиненко

Відділ гуманітарної безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

листопад 2018 р.