

*Це неофіційний переклад оригінального документу,
написаного англійською мовою;
у випадку розбіжностей, просимо звертатися
до оригіналу англійською мовою*

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

щодо закону "Про забезпечення функціонування української мови як державної"

25 квітня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної», спрямований на посилення ролі офіційної мови.

Закон був офіційно опублікований 16 травня 2019 року. Він набув чинності 16 липня 2019 року¹. Закон передбачає перехідний період, згідно з яким деякі положення, наприклад, стосовно використання мови в сферах освіти, друкованих засобів масової інформації, книговидання, реклами та у сфері послуг починають діяти на пізніших етапах (у проміжку між січнем 2020 та січнем 2030).

Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні (ММПЛУ) спостерігала за законотворчим процесом, який завершився прийняттям Закону, від його початку. В ході цього процесу ММПЛУ висловила стурбованість щодо відповідності законопроекту міжнародним стандартам та поділилася власним аналізом та рекомендаціями з Урядом. Багато спірних питань згодом було усунуто в остаточній версії законопроекту.

У цій аналітичній довідці викладено ключові положення остаточного тексту із зазначенням основних змін, внесених в результаті адвокації ММПЛУ та міжнародної спільноти. У ній також наводяться коментарі та рекомендації.

Стисло про закон:

- Закон має на меті врегулювати застосування української мови як державної у широкому колі сфер суспільного життя, за винятком здійснення релігійних обрядів.
- Позитивним зрушенням є те, що держава зобов'язується забезпечити належні освітні можливості та діяльність курсів з вивчення державної мови для громадян України, іноземців та осіб без громадянства.
- Деякі з найсерйозніших проблем, пов'язаних із правами людини, на які ММПЛУ звернула увагу у тексті, прийнятому в першому читанні, було певною мірою пом'якшено, це стосується, наприклад, вимог щодо володіння мовою для вступу на державні посади, а також застосування мови у виборчому процесі, у сфері ЗМІ та діловодства.
- У той же час виникає занепокоєння щодо нових положень Закону, які встановлюють жорсткіші квоти для мовників, збільшуючи частку українськомовного контенту з 75 до 90 відсотків для національних та регіональних мовників і з 60 до 80 відсотків – для місцевих.
- Окрім цього, Закон встановлює необґрунтоване розмежування між офіційними мовами Європейського Союзу та іншими мовами меншин, надаючи першим перевагу.
- Основним залишається питання відсутності спеціального законодавства, що регулює застосування мов меншин в Україні, адже положення даного Закону не забезпечують достатньої чіткості й не встановлюють відповідних гарантій захисту та застосування мов меншин. Законодавство з питань меншин має бути розроблене в порядку пріоритету, щоб уникнути порушень, які можуть бути наслідком імплементації даного Закону.

¹ 22 травня Венеційська комісія отримала запит від голови моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи щодо аналізу цього Закону. Проект висновку буде обговорюватися Комісією після парламентських виборів у липні 2019 року. Крім того, 21 червня група народних депутатів внесла подання до Конституційного Суду щодо неконституційності Закону, стверджуючи, що під час розгляду та прийняття закону Парламентом мали місце процедурні порушення. У зверненні також йдеться про дискримінаційне розмежування між офіційними мовами Європейського Союзу та іншими мовами меншин.



Зміст

I.	Мета Закону	3
II.	Сфера дії Закону	3
III.	Громадянство	4
IV.	Державна служба	6
V.	Виборчий процес	7
VI.	Урядування і публічні послуги	8
VII.	Освіта, культура та ідентичність.....	9
VIII.	Засоби масової інформації та книговидання	11
IX.	Комерційна сфера	13
X.	Політичні партії та неурядові організації	14
XI.	Механізми реалізації	15
XII.	Механізми контролю	15
XIII.	Захист мов меншин.....	17

I. Мета Закону

- Статус української мови як державної закріпленій у Конституції України. У преамбулі Закону є посилання на статтю 10(2) Конституції стосовно обов'язку держави забезпечувати *«всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України»*.
- У преамбулі наводиться цитата з Висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) (2011 рік)² стосовно попереднього українського законодавства про засади державної мовної політики: *«Комісія нагадує, що, за особливих умов, що склалися в Україні, збалансована політика у мовній сфері вимагає належних гарантій для збереження державної мови як інструмента єднання суспільства»*. Процитовано також рекомендацію Комісії: *«українському законодавчому органу віднайти істотно прийнятніші способи підтвердження верховенства української мови як єдиної державної мови та вжити додаткових заходів для зміцнення її ролі в українському суспільстві»*³.
- У преамбулі проголошено такі цілі Закону: *«посилення державотворчих і консолідаційних функцій української мови, підвищення її ролі в забезпеченні територіальної цілісності та національної безпеки України», а також «створення належних умов для забезпечення і захисту мовних прав і потреб українців»*.
- У пункті 4 перехідних положень закону зазначено: *«до завершення тимчасової окупації частини території України одним із завдань цього Закону є сприяння вивченню української мови громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території України, визначеній згідно з законом»*. Відповідні заходи мають бути визначені Кабінетом Міністрів протягом шести місяців з дня набрання чинності Законом.

Коментар:

Популяризація національної ідентичності та офіційної мови є законною метою з точки зору прав людини.⁴ Проте заходи, спрямовані на таку популяризацію, повинні не мати примусового характеру та не суперечити міжнародним зобов'язанням у сфері прав людини.

В той час як захист української мови гарантується Конституцією, частина 3 статті 10 Конституції України також гарантує: *«вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України»*.

II. Сфера дії Закону

- Закон має на меті врегулювати функціонування і застосування української мови як державної у широкому колі сфер суспільного життя, *«визначених цим Законом»*, на всій території України.
- Дія Закону не поширюється на сфери приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів.
- Закон визначає, що *«порядок застосування кримськотатарської мови та інших мов корінних народів, національних меншин України у відповідних сферах суспільного життя визначається законом щодо порядку реалізації прав*

²Чинне законодавство замінило суперечливий закон про мову (Закон України «Про засади державної мовної політики», № 5029-VI від 3 липня 2012 року), який було скасовано рішенням Конституційного суду у лютому 2018 року з процесуальних підстав. Венеційська комісія видала висновок щодо тексту проекту цього закону (CDL-AD (2011) 047, Венеційська комісія, Висновок щодо проекту закону про засади державної мовної політики України, 19 грудня 2011 року, пункт 41).

³ Там само, п. 42.

⁴ Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), Мовні права мовних меншин, ст. 14.

корінних народів, національних меншин України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом».

- Закон забезпечує захист української мови жестів.

Коментар:

В остаточному тексті роз'яснюється, що дія Закону поширюється на вичерпний перелік сфер суспільного життя, який відповідно до розділів II-V Закону охоплює: громадянство, урядування та державні послуги, виборчий процес, трудові відносини, освіту, науку, культуру, спорт, телерадіомовлення, книговидавництво, друковані ЗМІ, рекламу, програмне забезпечення, інформацію для загального ознайомлення, публічні заходи, обслуговування споживачів, технічну та проектну документацію, охорону здоров'я, транспорт, телекомунікації та діловодство.

Однак залишається незрозумілим, як термін «приватне спілкування» буде визначений для цілей цього Закону. Визначення приватного спілкування наразі існує у статті 258 Кримінального процесуального кодексу України, яка встановлює: «Спілкування є приватним, якщо інформація передається та зберігається за таких фізичних чи юридичних умов, при яких учасники спілкування можуть розраховувати на захист інформації від втручання інших осіб». Якщо подібне тлумачення застосовувалося б і в контексті даного Закону, це суперечило б праву на вільне вираження поглядів і правам, що захищаються статтею 10 Рамкової конвенції про захист національних меншин (яку Україна ратифікувала у 1998 році), оскільки приватним особам повинно бути дозволено використовувати мови меншин у спілкуванні між собою, зокрема й у випадках, коли їх бачать або чують інші особи в громадських місцях.⁵ Популяризація та захист офіційної мови є законною метою, однак вона не повинна тлумачитися так, щоб це перешкоджало застосуванню мов меншин у приватних питаннях.

Закон прямо виключає із сфери його дії здійснення релігійних обрядів. Це слід оцінювати позитивно, так як у ситуації національних меншин практика релігії часто безпосередньо пов'язана із питаннями збереження культурної і мовної ідентичності. Право меншин використовувати свою мову в публічних богослужіннях є так само невід'ємним, як і право створювати релігійні установи чи право проводити самі богослужіння.⁶

У тексті Закону часто зустрічаються посилання на «закон щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України». Оскільки такий закон наразі не існує, перехідні положення Закону вимагають від Кабінету Міністрів протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом (до січня 2020 року) подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України. Тим не менш, чітка вказівка щодо застосування такого майбутнього закону «з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом», не повинна тлумачитися як така, що заважає забезпеченню ефективних гарантій захисту та застосування мов меншин у відповідному майбутньому законодавстві.

- **Рекомендація:** Використання будь-якої мови у сфері приватної діяльності повинно гарантуватися незалежно від виду такої діяльності: економічної, соціальної, політичної, культурної або релігійної, в тому числі коли така діяльність відбувається публічно чи у громадських місцях.⁷

III. Громадянство

⁵ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, ст. 35.

⁶ Верховний комісар з питань національних меншин Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Рекомендації Осло щодо мовних прав національних меншин, ст. 14.

⁷ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, ст. 34.

- Закон зобов'язує кожного громадянина України володіти державною мовою. Він встановлює, що держава забезпечує кожному громадянину можливість для опанування державної мови через систему закладів дошкільної, загальної середньої та вищої освіти. Крім того, держава організовує безкоштовні мовні курси для дорослих громадян України, які раніше не мали можливості вільно опанувати державну мову.
- Він також декларує зобов'язання держави забезпечити діяльність мережі курсів з вивчення державної мови для громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Відповідні заходи мають бути визначені Державною програмою сприяння опануванню державної мови, яка повинна бути затверджена Кабінетом Міністрів протягом шести місяців з дня набрання чинності Законом.
- Закон уточнює вимогу щодо володіння державною мовою для процесу натуралізації. Особа, яка має намір набути громадянство України, зобов'язана засвідчити відповідний рівень володіння українською мовою, який визначається Національною комісією зі стандартів державної мови (див. Розділ XII нижче). Це положення починає діяти через два роки після набрання чинності Законом.
- Закон передбачає виняток до вимоги щодо володіння державною мовою в процесі натуралізації для осіб, які мають *«визначні заслуги перед Україною, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України та нагороджені державною нагородою, і осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес»*. Такі особи зобов'язані опанувати державну мову на відповідному рівні упродовж одного року з дня набуття українського громадянства.

Коментар:

Відповідно до рекомендацій, наданих ММПЛУ до тексту, прийнятого в першому читанні, в остаточному тексті положення, що гарантують можливості для опанування державної мови, вже не є лише декларативними. Закон передбачає запровадження конкретних механізмів (наприклад, мовних курсів) через Державну програму сприяння опануванню державної мови.

Наразі вимоги щодо володіння мовою для процесу натуралізації є більш м'якими, ніж такі передбачені Законом, які починають діяти з липня 2021 року. Особи, які мають намір набути громадянство України, повинні розуміти українську мову в обсязі, достатньому для спілкування.⁸ Вони можуть отримати довідку, що підтверджує знання української мови, в будь-якому закладі освіти чи місцевій адміністрації на підставі сертифікату ЗНО, додатку до диплому вищого навчального закладу чи сертифікату мовних курсів, або здавши простий тест на знання розмовної та письмової мови. Закон «Про громадянство» звільняє від цієї вимоги осіб із фізичними вадами (слуху, мови та зору). Однак винятку не існують для інших осіб із інвалідністю, включаючи психічні та інтелектуальні вади.

- **Рекомендація:** Відповідно до Закону, органи влади повинні забезпечити належні освітні можливості, наприклад, запровадити навчальні програми з мовної підготовки, спрямовані на те, аби полегшити вивчення мови особами, які відповідно до закону зобов'язані застосовувати державну мову, або які бажають зробити це для власних потреб.
- **Рекомендація:** Коло осіб, до яких не застосовується вимога щодо володіння мовою для процесу натуралізації, потрібно розширити, щоб включити осіб не

⁸ Стаття 9 Закону України «Про громадянство» № 2235-III від 18 січня 2001 року.

лише з фізичними, а й психічними та інтелектуальними вадами, що перешкоджають вивченню мови.

IV. Державна служба

- Закон встановлює для державних службовців обов'язок *«володіти державною мовою та застосовувати її під час здійснення своїх професійних функцій»*. Вимоги щодо відповідного рівня володіння державною мовою встановлює Національна комісія зі стандартів державної мови (див. нижче Розділ XII) з урахуванням рекомендацій Ради Європи з мовної освіти (CEFR)⁹. Ця вимога починає діяти з 16 липня 2021 року, через два роки після набрання чинності Законом.
- Закон далі роз'яснює, що особи, які займають державні посади високого рівня та керівні посади в Національній поліції та правоохоронних органах, голови та заступники місцевих державних адміністрацій, державні службовці, прокурори, судді, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя, а також керівники закладів освіти всіх форм власності (у тому числі приватних) зобов'язані засвідчити рівень володіння мовою державним сертифікатом, виданим Національною комісією зі стандартів державної мови. Ця вимога не поширюється на осіб, які на момент набрання нею чинності обіймають відповідні посади.
- Закон дозволяє використовувати документ про повну загальну середню освіту, що підтверджує вивчення особою української мови як навчального предмета, для засвідчення рівня володіння мовою для інших посадовців, на яких поширюється обов'язок володіння мовою, зокрема посадових осіб органів місцевого самоврядування, службовців Національного банку України, осіб офіцерського складу, які проходять службу за контрактом, працівників Національної поліції та інших правоохоронних органів, адвокатів, нотаріусів, педагогічних і наукових працівників (які не є іноземцями чи особами без громадянства), медичних працівників державних і комунальних закладів охорони здоров'я та інших посадових та службових осіб державних чи громадських підприємств, установ і організацій (крім осіб, які не є громадянами України).

Коментар:

У ході законотворчого процесу ММПЛУ попереджала, що вимоги щодо володіння мовою для доступу до державних посад не повинні призводити до обмеження права громадян претендувати на такі посади і права електорату вільно обирати своїх представників (наприклад, усунення представників певних політичних груп). Позбавлення такого права чи виключення осіб із числа претендентів на посаду через те, що вони не володіють державною мовою, ймовірніше за все, становитиме необґрунтоване і дискримінаційне обмеження. Це загалом вважалося б несумісним із статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ратифікованого Україною в 1973 році), яка передбачає, що право претендувати на виборні посади повинно здійснюватися «без будь-якої дискримінації». Це також вважалося б перешкодою для участі осіб, які є носіями мов меншин, у громадському житті.¹⁰ Те ж саме стосується невиборних посад, де бажаним є етнічно збалансований склад кадрів різних гілок державної служби, зокрема урядових відомств, збройні сил та поліції.

⁹ Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти було розроблено Радою Європи задля забезпечення цілісної і всебічної основи для розробки мовних програм та курсів, розробки методичних і навчальних матеріалів, а також оцінки рівня володіння іноземними мовами в Європі.

¹⁰ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, ст. 37.

Вищезгадана рекомендація була частково врахована в остаточній редакції Закону, де народних депутатів України виключено зі списку посадовців, на яких поширюється обов'язок володіння державною мовою, в той же час такий обов'язок залишається для депутатів місцевих рад (в тому числі Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

Оскільки текст законопроекту, прийнятого в першому читанні, зобов'язував усіх осіб, що займають державні посади, засвідчувати рівень володіння державною мовою сертифікатом, виданим Національною комісією зі стандартів державної мови, ММПЛУ закликала до більш гнучкого підходу, що альтернативно дозволяв би використання документів про освіту для засвідчення рівня володіння мовою. Позитивним є те, що ця рекомендація також була взята до уваги.

Пункт 3 частини 1 статті 44 Закону вказує, що Комісія *«затверджує вимоги до рівнів володіння [...]»*, цим допускається, що Комісія дотримуватиметься диференційованого підходу до визначення відповідного рівня володіння мовою для різних посадових/службових осіб.

- **Рекомендація:** Вимоги щодо рівня володіння мовою, встановлені законом, повинні бути прямо і переконливо пов'язані з конкретним законним публічним інтересом і повинні бути сумірними заявленим цілям. Їх застосування не повинно перешкоджати участі осіб, які є носіями мов меншин, у громадському житті.

V. **Виборчий процес**

- Законом передбачено використання державної мови в процесі виборів. Він встановлює, що бюлетені для голосування, інформаційні плакати та матеріали передвиборної агітації, як друківані, так і ті, що транслюються на телебаченні та радіо, виконуються державною мовою.
- Закон дозволяє дублювання матеріалів передвиборної агітації відповідними мовами національних меншин та корінних народів для їх поширення в окремих населених пунктах *«у порядку і на умовах, визначених законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»*.
- Закон також передбачає, що інформаційні матеріали, що стосуються виборів, повинні адаптуватися для сприйняття жестомовними особами.

Коментар:

У своєму аналізі тексту законопроекту, прийнятого в першому читанні, ММПЛУ висловила стурбованість щодо сумісності із міжнародними стандартами положення, що приписує використання державної мови у процесі виборів, а також щодо ризику послаблення участі меншин у виборах та громадському житті. ММПЛУ попереджала, що встановлення обмежень щодо використання у виборчих кампаніях та відповідних матеріалах лише державної мови може перешкоджати деяким кандидатам спілкуватися з частинами їхнього електорату.¹¹

Рекомендації БДПЛ щодо сприяння участі національних менш у виборчому процесі чітко вказують, що не слід приписувати або забороняти використання будь-якої мови у виборчому процесі. У тих районах, де зосереджена значна кількість носіїв мови меншини, бюлетені та інформаційні документи, що стосуються виборів, консультацій та інших процесів, пов'язаних із прийняттям рішень у сфері громадського життя,

¹¹Наприклад, у 1999 р. Місія БДПЛ із спостереження за виборами в Естонії зауважила, що нормативні акти Естонії щодо використання мов перешкоджають здатності деяких кандидатів спілкуватися з частинами електорату, дозволяючи використовувати на виборчих плакатах і в супутніх матеріалах тільки державну мову. Див. Доповідь Місії БДПЛ із спостереження за виборами, 7 березня 1999 р.

повинні в розумних межах бути доступними мовами меншин.¹² Органи державної влади повинні також належно мірою забезпечувати трансляцію мовами меншин на національному телебаченні і радіо програм, присвячених виборчим кампаніям та іншим консультативним процесам.¹³

Вищезазначені рекомендації було певною мірою враховано в остаточній редакції Закону шляхом включення положення, яке дозволяє в окремих населених пунктах поширення матеріалів передвиборної агітації, дубльованих відповідними мовами меншин та корінних народів. Очікується, що порядок такого поширення, включаючи критерії для визначення населених пунктів, де воно буде дозволено, будуть встановлені «законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України».

- **Рекомендація:** Вимоги щодо застосування мови у процесах голосування та участі у політичному житті повинні бути недискримінаційними. Урядові варто вжити заходів для заохочення і полегшення ефективної участі меншин у громадському житті, зокрема, щодо використання їхніх мов, коли це є доцільним, у процесах виборів і консультацій та інших процесах, пов'язаних з участю у громадському житті.

VI. Урядування і публічні послуги

- Законом передбачено, що українська мова є робочою мовою (документи, зустрічі, заходи та спілкування, пов'язані з роботою) діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій.
- Він встановлює певні винятки щодо застосування інших мов в діяльності таких установ у сферах освіти, культури та науки.
- У разі застосування під час засідань, зустрічей або заходів іншої мови, ніж державна, повинен бути забезпечений переклад державною мовою.
- Як правило, органи влади беруть до розгляду документи та відповідають на звернення державною мовою, «якщо інше не встановлено законом».
- Законом передбачено, що акти індивідуальної дії органів влади та місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим, можуть, крім державної мови, додатково оприлюднюватися в перекладі кримськотатарською мовою (як мовою корінного народу).
- Закон встановлює обов'язкове використання державної мови у військовій та правоохоронній діяльності, а також під час прикордонного та митного контролю. З особами, які не розуміють державної мови, працівникам органів правопорядку дозволяється спілкуватися мовою, «прийнятною для сторін». У спілкуванні з іноземцями під час прикордонного та митного контролю відповідні посадові особи можуть користуватися «іншою мовою, якою володіє [конкретна посадова особа]».
- Що стосується охорони здоров'я, то, передбачаючи як загальне правило застосування української мови, на прохання отримувача послуг Закон дозволяє здійснювати його обслуговування іншою мовою, «прийнятною для сторін». У той же час, Закон вимагає, щоб усі документи, що стосуються стану здоров'я пацієнтів, склалися лише державною мовою.
- Закон не вносить жодних змін до чинних норм щодо застосування мови в судочинстві.

Коментар:

¹² Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), Рекомендації, що сприяють участі національних меншин у виборчому процесі (Організація з безпеки та співробітництва у Європі, Варшава, 2001 рік), с. 16.

¹³ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, с. 37.

Позитивним є те, що з тексту законопроекту, прийнятого у першому читанні, було вилучено тривожне положення, що приписувало застосування державної мови в професійній правовій допомозі без будь-яких винятків.

Хоча Закон передбачає певні винятки, що залишають простір для застосування мов меншин в урядуванні та публічних послугах, такі винятки не можуть бути ефективно реалізовані до прийняття відповідного законодавства (вищезазначений «закон щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»). Без такого законодавства також залишається незрозумілим, як ці конкретні винятки співвідноситимуться із загальною нормою, що вимагає від органів влади приймати та видавати документи державною мовою (наприклад, чи зможе особа, яка недостатньо добре володіє українською мовою, підготувати скаргу на зловживання з боку поліції чи місцевих органів влади).

Окрім цього, Закон не передбачає чітких винятків щодо застосування державної мови під час надзвичайних ситуацій (наприклад, у спілкуванні з рятувальними службами).

За відсутності спеціального законодавства, яке регулювало б застосування мов меншин в Україні, вищезазначені положення видаються недостатніми для забезпечення дотримання міжнародних зобов'язань України відповідно до статті 10 (2) а), с) та г) Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, яка визначає конкретні заходи щодо застосування мов меншин у діяльності регіональних та місцевих органів влади, на території, де кількість мешканців, які користуються регіональними мовами або мовами меншин, є такою, що виправдовує такі заходи.¹⁴

Важливо зауважити, що Закон не встановлює перехідного періоду для цих положень, тому вони починають діяти з 16 липня 2019 року.

Хоча держава може на власний вибір проголошувати будь-яку мову офіційною, є ситуації, коли заборона застосування інших мов поряд із державною під час надання публічних послуг або у сфері державного управління буде необґрунтованою, а отже, і дискримінаційною. Це зазвичай стосується (але не виключно) місцевостей, де «традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам».¹⁵ Заборона застосування мов меншин у спілкуванні з державними органами у деяких випадках може призводити до фактичного позбавлення інших прав, гарантованих Конституцією.

- **Рекомендація:** Дотримуючись принципу пропорційності, варто забезпечити, де це є практично здійсненним, зрозумілий та легкий доступ до системи охорони здоров'я, соціальних та інших адміністративних та публічних послуг мовами меншин.¹⁶

VII. Освіта, культура та ідентичність

- Щодо застосування мов в сфері освіти Закон відтворює положення статті 7 Закону України «Про освіту»¹⁷ і продовжує перехідний період для набрання ними чинності з 1 вересня 2020 року до 1 вересня 2023 року, проте тільки для осіб, які навчаються мовами меншин, що є офіційними мовами Європейського Союзу. Для осіб, які навчаються іншими мовами меншин, відповідні положення починають діяти раніше – 1 вересня 2020 року.

¹⁴ Положення Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, яку Україна ратифікувала у 2005 році, є частиною національного законодавства.

¹⁵ Ст. 10 (2) Рамкової конвенції про захист національних меншин.

¹⁶ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, с. 23.

¹⁷ Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року.

- Закон встановлює нове правило, що обмежує застосування мов під час зовнішнього незалежного оцінювання та вступних випробувань виключно офіційною мовою (крім оцінювання з іноземних мов). Це положення почне діяти з 2030 року.
- Встановлюючи загальне правило щодо використання офіційної мови у культурно-мистецьких і розважальних заходах, проект Закону допускає використання інших мов, *«якщо це виправдано художнім, творчим задумом організатора заходу»*, а також в інших випадках, *«визначених законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»*. Ці вимоги не поширюються на виконання та відтворення пісень, інших музичних творів з текстом, фонограм. Закон вимагає, щоб театральні вистави іноземною мовою у державних чи комунальних театрах супроводжувалися перекладом, а також установлює детальні вимоги щодо розповсюдження та демонстрування фільмів. Ці положення починають діяти з 2021 року.
- Закон підтверджує право фізичних осіб на транскрибований запис їхніх імен або прізвищ відповідно до їхніх національних традицій.

Коментар:

Хоча Закон продовжує перехідний період для поступового впровадження положень статті 7 Закону України «Про освіту», як було рекомендовано Венеційською комісією у висновку № 902/2017,¹⁸ викликає занепокоєння те, що це зроблено у спосіб, що суперечить рекомендаціям, зробленим Комісією у тому ж висновку, – шляхом розрізнення меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, та інших національних меншин і надання преференцій першим.

Венеційська комісія висловила думку: *«існує велика ймовірність, що менш сприятливий режим для російської мови (та інших мов, які не є офіційними мовами Європейського Союзу [напр., білоруська, єврейська]), передбачений частиною 4 статті 7, не може вважатися виправданим з огляду на принцип недискримінації, якщо не буде надано більш переконливого обґрунтування, і порушує потенційні питання щодо його конституційності в контексті статті 10 та статті 24 Конституції України, а також щодо його відповідності іншим положенням законодавства України»*.¹⁹ Венеційська комісія зазначила, що для вирішення питання дискримінаційного ставлення до мов меншин, які не є офіційними мовами Європейського Союзу, правильним рішенням було внесення змін до статті 7 Закону України «Про освіту».²⁰

Окрім цього, оскільки стаття 7 Закону України «Про освіту» передбачає застосування мов корінних народів як мов навчання протягом усього періоду здобуття середньої освіти в комунальних закладах освіти, законодавство також повинно передбачати можливість складання зовнішнього незалежного оцінювання відповідними мовами.²¹ Так само вступні випробування або вступні вимоги до державних закладів освіти повинні відповідно враховувати застосування мов меншин як мов навчання в освітній системі.

Важливо, щоб до набрання чинності положеннями про застосування мови під час культурних, мистецьких та розважальних заходів закон *«щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»* був прийнятий та гарантував дотримання свободи вираження поглядів через застосування мов меншин під час таких

¹⁸Висновок № 902/2017 про положення Закону про освіту від 5 вересня 2017 року, що стосуються використання державної мови, мов меншин та інших мов в освіті, прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8–9 грудня 2017 року). Повний текст висновку:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e)

¹⁹ Там само., пункт 114.

²⁰ Там само., пункт 125.

²¹ УВКПІІ, Мовні права мовних меншин, с. 19.

заходів. Будь-яке обмеження щодо застосування мов меншин та свободи вираження поглядів має бути чітко обґрунтованим та пропорційним.

Позитивним є те, що Закон забезпечує дотримання мовної форми імені особи, що є однією із найважливіших ознак ідентичності особи. Водночас з тексту було виключено положення, що дозволяло використання двомовних знаків та покажчиків у «місцях компактного проживання національних меншин в Україні».

- **Рекомендація:** Уряд повинен приділити особливу увагу питанню розрізнення між національними меншинами, мови яких є офіційними мовами ЄС, та такими, мови яких не є офіційними мовами ЄС, на чому наголошувала Венеційська комісія, задля уникнення порушень права на рівність перед законом та рівний захист закону.
- **Рекомендація:** Правила, що стосуються ЗНО та вступних випробувань, повинні враховувати використання мов меншин як мов викладання в освітній системі.
- **Рекомендація:** Майбутній «закон щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України» повинен забезпечувати дотримання свободи вираження поглядів через застосування мов меншин під час культурних заходів.

VIII. Засоби масової інформації та книговидавництва

- Стосовно застосування мови в телерадіомовленні Закон посиляється на положення статті 10 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».²² Водночас через перехідні положення Закон вносить зміни до статті 10, що посилюють мовні квоти, збільшуючи частку українськомовного контенту для національних та регіональних мовників із 75 до 90 відсотків, а для місцевих мовників – з 60 до 80 відсотків. Зміни також обмежують коло випадків, коли у передачі, фільмі, виконаному державною мовою, допускається використання інших мов без дублювання та озвучення, виключивши з кола таких випадків «виступи, інтерв'ю, коментарі, пояснення, запитання тощо осіб, які беруть участь у передачі (крім ведучих (дикторів) передачі), та окремі репліки ведучих (дикторів) передачі в обсязі, обумовленому творчим задумом передачі». Ці зміни починають діяти з 2024 року, через п'ять років після набрання чинності Законом.
- Закон дозволяє видавати друковані засоби масової інформації у двох чи більше мовних версіях, одна з яких – державною мовою, за умови, що всі мовні версії є ідентичними за обсягом, форматом і змістом та видаються в один день. Виняток становлять лише засоби масової інформації, що видаються кримськотатарською мовою, іншими мовами корінних народів, англійською, або іншою офіційною мовою Європейського Союзу (вони не потребують випуску версії державною мовою). Закон вимагає, щоб у всіх місцях розповсюдження друкованих засобів масової інформації друковані ЗМІ українською мовою становили не менше 50% назв друкованих ЗМІ, що розповсюджуються у цьому місці. Ці правила застосовуватимуться до національних та регіональних ЗМІ через два з половиною роки, а до місцевих – через п'ять років з дня набрання чинності Законом.
- Закон вимагає, щоб інтернет-сайти або сторінки у соціальних мережах усіх засобів масової інформації, зареєстрованих в Україні, за замовчуванням завантажувалися українською мовою, за винятком засобів масової інформації, що випускаються виключно кримськотатарською мовою, іншою мовою корінних народів, англійською, або іншою офіційною мовою Європейського

²² Закон України «Про телебачення і радіомовлення», № 3759-ХІІ від 21 грудня 1993 року.

Союзу. Дозволяється існування версій іншими мовами, але вони не повинні бути більшими за обсягом та змістом інформації, ніж україномовна версія. Ці правила починають діяти (з 2022 року) через три роки з дня набрання чинності Законом.

- Закон зобов'язує всіх зареєстрованих видавців забезпечувати, щоб книги українською мовою становили не менше 50% від усіх виданих ними упродовж року назв книжкових видань. Ця вимога не поширюється на видавничу продукцію, видану мовами корінних народів чи національних меншин за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів *«відповідно до закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України»*.
- Закон також вимагає, щоб книжкові видання українською мовою становили не менше 50% від загальної кількості назв книжкових видань, які є у продажу, у кожній книгарні, за винятком книгарень, що здійснюють розповсюдження винятково матеріалів для вивчення іноземних мов або книг офіційними мовами ЄС, а також спеціалізованих книгарень, створених для *«реалізації прав корінних народів, національних меншин відповідно до закону»*. Ці правила починають діяти (з 2021 року) через два роки з дня набрання чинності Законом.

Коментар:

Свобода вираження поглядів гарантує не лише право передавати та отримувати інформацію, а й право робити це у вибраній спосіб, зокрема стосовно мови та форми. Для меншин це гарантує свободу спілкування між собою та іншими людьми своєю мовою через телерадіомовлення, друковані та електронні засоби масової інформації.²³

У цьому контексті нові вимоги щодо мовних квот для телерадіомовлення викликають особливу стурбованість, як наголошувалося Консультативним комітетом Ради Європи з питань Рамкової конвенції про захист національних меншин у його висновку щодо попередньої редакції статті 10 Закону України «Про Телебачення та радіомовлення»: *«В той час як популяризація державної мови у національних засобах масової інформації є законною метою за умови, що передбачено належні можливості для мовлення мовами національних меншин, умови, встановлені у новому законодавстві, порушують Рамкову конвенцію, адже вони переходять межі вимог щодо ліцензування та є надмірним втручанням у діяльність приватних телерадіоорганізацій»*²⁴.

Проект Закону, прийнятий у першому читанні, зобов'язував усі друковані ЗМІ, що видаються мовами меншин, видавати україномовну версію, що, як наголошувалося ММПЛУ, могло б стати надмірним тягарем, що унеможливив би існування невеликих ЗМІ, що видаються мовами меншин. У відповідь на це в остаточному тексті Закону було зроблено виняток із цієї вимоги, однак лише для друкованих ЗМІ, що видаються кримськотатарською мовою, англійською або іншими офіційними мовами Європейського Союзу. Цей виняток не поширюється на видання російською мовою та іншими мовами меншин. В остаточному тексті Закону також передбачається довший перехідний період для місцевих друкованих ЗМІ, для них застосування нових правил відкладено на п'ять років.

Позитивним є те, що з тексту було виключено положення про можливість обмеження щодо ввезення книг іноземними мовами.

- **Рекомендація:** Вільне використання мов меншин повинно дозволятися у приватних телерадіо-, друкованих і електронних засобах масової інформації. У національних засобах масової інформації мовам меншин повинен забезпечуватися достатній та пропорційний простір.

²³ УВКПЛ, Мовні права мовних меншин, с. 31.

²⁴ Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин, Четвертий висновок щодо України (АСFC/ОР/IV(2017)002), 10 березня 2017 року, п. 22.

IX. Комерційна сфера

- Закон вимагає від усіх юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, застосовувати державну мову у відносинах з органами державної влади (наприклад, у сфері бухгалтерського обліку, оподаткування, листування).
- Закон встановлює вимогу для всіх суб'єктів господарювання застосувати державну мову у сфері обслуговування споживачів (наприклад, для надання інформації про товари та послуги, зокрема в електронній комерції). Така інформація може дублюватися іншими мовами. У такому разі обсяг інформації, що надається державною мовою, не може бути меншим за обов'язковий обсяг інформації, встановлений Законом України «Про захист прав споживачів».²⁵ Закон на прохання клієнта здійснювати його обслуговування іншою мовою «*прийнятною для сторін*». Ці правила починають діяти наприкінці 2020 року. Порухення цих вимог після першого попередження може потягти за собою накладення штрафу (5100–6800 грн / 200–260 дол. США).
- Закон вимагає, щоб інтернет-сайти або сторінки у соціальних мережах підприємств, які реалізують в Україні товари чи послуги, за замовчуванням завантажувалися українською мовою. Дозволяється існування версій іншими мовами, але вони не повинні бути більшими за обсягом та змістом інформації, ніж українськомовна версія. Ці правила починають діяти через три роки з дня набрання чинності Законом.
- Закон передбачає застосування державної мови у сфері реклами. Він містить відсильну норму, де зазначається, що особливості використання мов меншин у рекламі встановлюється «*законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України*». Водночас, закон прямо дозволяє у друкованих ЗМІ, що видаються однією з офіційних мов Європейського Союзу, розміщення реклами цією мовою, а також дозволяє розміщення реклами офіційними мовами Європейського Союзу поряд із державною мовою телерадіоорганізаціям закордонного мовлення. Ці правила застосовуватимуться з січня 2020 року, через шість місяців з дня набрання чинності Законом.

Коментар:

Схоже що підхід, запропонований у проекті Закону, не забороняє використання будь-якої мови у комерційній сфері. Він встановлює переважне використання офіційної мови поряд із іншими мовами.

Міжнародними стандартами визнається, що приватні підприємства можуть бути зобов'язані використовувати офіційну мову держави у певних сферах, де присутній законний публічний інтерес, наприклад, у сфері охорони здоров'я та безпеки на робочому місці, або захисту споживачів чи у взаємодії з органами державної влади з питань обліку, оподаткування чи інших процедур.²⁶ Такі вимоги, однак, повинні бути пропорційними по відношенню до публічного інтересу, про захист якого йдеться.

Текст законопроекту, прийнятого в першому читанні, вимагав від юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, видавати всі свої внутрішні документи виключно державною мовою. ММПЛУ закликала до дотримання принципу пропорційності та обмеження вимоги використання державної мови для підприємств лише тими сферами, де присутній законний публічний інтерес. Прийнято, що в інтересах забезпечення точності публічного адміністрування (наприклад, з питань оподаткування) держава може вимагати заповнення форм документів офіційною мовою, а в разі проведення

²⁵ Закон України «Про захист прав споживачів», № 1023-ХІІ від 12 травня 1991 року.

²⁶ Верховний комісар з питань національних меншин Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Рекомендації Осло щодо мовних прав національних меншин, ст.25.

перевірки – і подання всієї відповідної документації державною мовою.²⁷ Це, однак, не повинно означати, що приватні підприємства мають здійснювати весь свій документообіг офіційною мовою, а лише те, що при виникненні необхідності їх перекладу обов'язок здійснення такого перекладу покладається на приватне підприємство. В остаточному тексті Закону вимога до юридичних осіб видавати всі свої внутрішні документи державною мовою була замінена зобов'язанням застосовувати державну мову у відносинах з органами державної влади (у бухгалтерському обліку, оподаткуванні тощо).

За відсутності спеціальних правил щодо використання мов меншин (крім офіційних мов Європейського Союзу) у сфері реклами, загальне правило, яке передбачає використання державної мови у цій сфері, може становити ризик для свободи вираження поглядів, яка, як відомо, охоплює право осіб, що належать до меншин, застосовувати свою мову в приватній комерційній діяльності, а також на знаках, плакатах тощо комерційного характеру.²⁸ Вищезгадані міркування щодо розрізнення між національними меншинами, які розмовляють офіційною мовою ЄС, та, з іншого боку, національними меншинами, мови яких не є офіційними мовами ЄС, також стосуються контексту правил використання мов у рекламі.

- **Рекомендація:** Вимоги щодо застосування мов в економічному житті, особливо в рекламі, не повинні створювати нереалістичні й дискримінаційні вимоги для приватних підприємств і не мають перешкоджати свободі вираження поглядів.

Х. Політичні партії та неурядові організації

- Закон зобов'язує політичні партії та громадські об'єднання, зареєстровані в Україні, використовувати державну мову у відносинах із органами державної влади (наприклад, у бухгалтерському обліку, оподаткуванні, листуванні).
- Закон захищає право осіб звертатися українською мовою усно та письмово до зареєстрованих в Україні політичних партій або громадських об'єднань. Усі такі організації зобов'язані надавати відповідь українською мовою на всі звернення, що надійшли до них українською мовою. Проте, їм також дозволено брати до розгляду звернення іншими мовами.

Коментар:

Органи державної влади можуть вимагати, щоб громадські організації/об'єднання, як і приватні підприємства, виконували вимоги щодо використання офіційної мови на підставі законного публічного інтересу – в ситуаціях, що вимагають взаємодії з державними органами.

Відповідно до рекомендації ММПЛУ, що застерігала від будь-якого незаконного втручання у внутрішні справи таких суб'єктів, вимогу видавати всі їхні внутрішні документи державною мовою, яка спочатку була включена у редакції законопроекту, прийнятій у першому читання, було виключено з тексту в остаточній редакції Закону зі збереженням зобов'язання щодо використання державної мови у відносинах з державними органами.

²⁷ Там само, ст. 25–26.

²⁸ У справі *Ballantyne, Davidson and McIntyre v Canada* (скарги № 359/1989 і 385/1989, 31 березня 1993 року) Комітет ООН із прав людини чітко заявив, що свобода вираження поглядів поширюється на будь-яку комерційну діяльність і комерційні знаки, відхиливши той аргумент, що комерційне вираження поглядів так чи інакше менше заслуговує на захист за статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

XI. Механізми реалізації

- Законом передбачено створення **Національної комісії зі стандартів державної мови** (далі – Комісія) – органу у складі дев'яти членів, уповноваженого затверджувати стандарти української мови (правопис, термінологію, транслітерацію тощо), організовувати іспити для перевірки рівня володіння українською мовою та видавати відповідні сертифікати.
- Членами Комісії можуть бути громадяни України, що досягли віку 30 років і мають науковий ступінь доктора філософії.
- Члени комісії призначаються Кабінетом Міністрів за поданням Міністра освіти, який формує список кандидатів на основі пропозицій Міністерства юстиції, Міністерства освіти, Міністерства культури та Національної академії наук. Члени Комісії призначаються на шість років із можливістю повторного призначення не більше ніж на два строки поспіль. Діяльність Комісії забезпечує Секретаріат.

Перевірка рівня володіння мовою

- Для громадян України складання іспиту на рівень володіння державною мовою є безкоштовним. Особи можуть повторно скласти іспит необмежену кількість разів, але не частіше одного разу на чотири місяці. Результати іспиту можуть бути оскаржені до Комісії, а потім до суду.
- Державний сертифікат, що підтверджує рівень володіння державною мовою, виданий Комісією, діє безстроково. Комісія може ініціювати анулювання сертифікату через суд, якщо під час складання іспиту були допущені значні порушення, які призвели до неправильного по суті рішення про видачу державного сертифікату.
- Інформація про всі чинні сертифікати (зокрема прізвище, ім'я, по батькові власника і рівень володіння державною мовою) є відкритою на офіційному веб-сайті Комісії.
- Детальний порядок проведення іспиту затверджується Кабінетом Міністрів України.

XII. Механізми контролю

- Законом створюється посада **Уповноваженого з питань захисту державної мови** (далі – Уповноважений), який здійснюватиме контроль за дотриманням норм, встановлених Законом, та щорічно звітуватиме про це Кабінету Міністрів.
- Уповноважений призначається терміном на п'ять років Кабінетом Міністрів України із числа трьох кандидатів, запропонованих Міністерством юстиції, Міністерством культури та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (Омбудсменом). Уповноважений може бути призначений на цю посаду повторно.
- Кандидатом на посаду може бути громадянин України, не молодше 35 років, який володіє державною та англійською мовами і має досвід правозахисної діяльності чи діяльності у сфері захисту державної мови. Кандидатом на цю посаду не може бути особа, яка була притягнута до відповідальності за порушення вимог цього Закону, або які брали участь у спробах запровадження офіційної багатомовності.
- Секретаріат Уповноваженого розглядає скарги про порушення органами державної влади, політичними партіями, громадськими об'єднаннями та підприємствами, установами і організаціями вимог щодо використання державної мови, встановлених цим Законом. Особи можуть звертатися до

Уповноваженого зі скаргами, наприклад, щодо застосування мови під час засідань, заходів, відмови посадових чи службових осіб від застосування державної мови у спілкуванні з особами, складення документів, нормативно-правових актів чи судових рішень мовою, яка не відповідає стандартам державної мови. Однак скарги щодо випадків дотримання стандартів державної мови під час публічних виступів представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування не будуть братися до розгляду.

- За результатами розгляду отриманих скарг або з власної ініціативи Уповноважений може ухвалити рішення про:
 - а) Здійснення мовної експертизи у справах щодо дотримання стандартів державної мови в офіційних документах, судових рішеннях, діяльності ЗМІ тощо. Порядок проведення такої експертизи буде визначений Кабінетом Міністрів України.
 - б) Здійснення заходів із контролю за застосуванням державної мови та накладати адміністративні санкції у випадках порушення вимог щодо обов'язкового застосування мови.
- Адміністративні штрафи за порушення Закону (від 1700 гривень до 11900 гривень/65 доларів США до 460 доларів США) можуть застосовуватися лише після оголошення попередження і можуть бути оскаржені в суді. Найсуворіші санкції передбачені за порушення правил застосування мови в друкованих ЗМІ та за повторне протягом року порушення вимог Закону. Положення про адміністративну відповідальність почнуть діяти в 2022 році, через три роки з дня набрання чинності Законом.
- Положення, що встановлювали кримінальну відповідальність за «спроби запровадження офіційної багатомовності» і «публічне приниження чи зневажання державної мови», було вилучено в остаточній редакції Закону. Однак повноваження Уповноваженого все ще включають: *«оприлюднення висновків про ознаки публічного приниження чи зневажання державної мови в публічних виступах посадових осіб органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і України, підприємств, установ та організацій державної та комунальної форм власності, громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб, а також посадових осіб іноземних держав».*

Коментар:

Хоча в остаточній редакції тексту положення щодо механізмів реалізації та контролю зазнали ряду позитивних змін, ця частина закону все ще містить багато невідповідностей, які можуть бути несумісними з вимогами чіткості та передбачуваності закону.

Безумовно, позитивним є те, що з остаточної версії Закону були вилучено положення, які становили серйозну загрозу свободі слова та вираження поглядів, криміналізуючи такі невизначені поняття, як «спроби запровадження офіційної багатомовності» та «публічне приниження чи зневажання державної мови». Однак в остаточному тексті все ще зустрічаються кілька поодиноких згадок про ці поняття.

Наприклад, «участь у спробах запровадження офіційної багатомовності всупереч Конституції України та встановленій конституційній процедурі» все ще згадується серед критеріїв, що виключають можливість бути кандидатом на посаду Уповноваженого (пункт 2 частини 5 статті 50), і є однією із підстав для дострокового припинення повноважень Уповноваженого (пункт 5 частини 12 статті 50), хоча залишається незрозумілим, як буде встановлюватися факт такої участі. Якщо ці положення залишаться в тексті Закону, вони можуть поставити під загрозу незалежність інституту Уповноваженого.

Той факт, що перелік повноважень Уповноваженого (пункт 3 частини 1 статті 53) включає «оприлюднення висновків про ознаки публічного приниження чи зневажання державної мови в публічних виступах посадових осіб органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і України, підприємств, установ та організацій державної та комунальної форм власності, громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб, а також посадових осіб іноземних держав», здається, є випадковістю. Відповідно до редакції тексту законопроекту, прийнятого у першому читанні, висновки про ознаки діянь, які караються статтями 110 і 338 Кримінального кодексу, повинні були передаватися Уповноваженим до органів правопорядку. Однак остаточний текст Закону не передбачає механізму реалізації таких висновків; отже, призначення цього інструменту залишається незрозумілим.

Окрім цього, із закону було вилучено положення про порядок здійснення мовної експертизи, залишаючи розроблення такого порядку Кабінету Міністрів України. Однак, доки цей порядок не буде затверджено, залишатиметься незрозумілим, і як будуть використовуватися результати такої експертизи.

Механізми реалізації та контролю наділені переважно повноваженнями щодо визначення стандартів, експертизи, контролю і застосування санкцій. Враховуючи складний соціолінгвістичний контекст в Україні, важливо надавати пріоритет заходам заохочення над заходами покарання для того, щоб забезпечити досягнення такої законної мети, як ефективне підвищення рівня знання і застосування державної мови населенням країни.²⁹

- **Рекомендація:** У виборі методів контролю за реалізацією офіційної мовної політики слід віддавати перевагу конструктивному підходові, що базуватиметься на заходах стимулювання, аніж на системі перевірок і санкцій.

XIII. Захист мов меншин

- Закон встановлює лише загальні рамки стосовно застосування державної мови та не регулює порядок застосування мов меншин в Україні.
- Законодавець визнає, що нинішня законодавча база є неповною, і що існує потреба в прийнятті спеціального законодавства з питань меншин. Як було зазначено вище, у перехідних положеннях Закону встановлюється, що Кабінет Міністрів України повинен подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом (до січня 2020 року).

Коментар:

ММПЛУ із жалем зазначає, що, незважаючи на рекомендації, зроблені ММПЛУ, Верховним комісаром з питань національних меншин Організації з питань безпеки та співробітництва в Європі³⁰ та Комісаром Ради Європи з прав людини³¹, законодавство щодо мовної політики та національних меншин не розроблялось паралельно. Такий підхід був би найбільш вдалим для забезпечення балансу між захистом державної мови та мовних прав осіб, які належать до національних меншин.

²⁹ Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин, Четвертий висновок щодо України (ACFC/OP/IV(2017)002), 10 березня 2017 року, п. 118.

³⁰ Лист Верховного комісара з питань національних меншин Організації з питань безпеки та співробітництва в Європі Ламберто Заньє до голови Верховної Ради України Андрія Парубія, жовтень 2018 року. Візит Верховного комісара ООН з питань національних меншин Ламберто Заньє до України, травень 2019 року.

³¹ Заява Комісара Ради Європи з прав людини Дуні Міятович від 12 березня 2019 року: <https://www.unian.info/politics/10476888-ukraine-s-rada-should-postpone-language-bill-vote-council-of-europe-says.html>

За відсутності спеціального законодавства, що регулювало б порядок застосування мов меншин в Україні, положення, передбачені Законом, не забезпечують достатньої чіткості й не встановлюють відповідних гарантій захисту та застосування мов меншин, а отже, є недостатніми для забезпечення виконання зобов'язань України у сфері захисту мови меншин.³²

Наразі національне законодавство регулює питання захисту мов меншин лише епізодично. Вже застарілому Закону «Про національні меншини в Україні»³³ бракує чіткості та спрямованості для того, щоб правильно врегулювати складні питання, пов'язані з захистом національних меншин у сьогоденній Україні, чинне законодавство характеризується роз'єднаністю, суперечливістю та фрагментарністю.³⁴ На державному рівні досі відсутня злагоджена політика у сфері захисту національних меншин.

Як уже згадувалося вище, Закон передбачає перехідний період, який становить від шести місяців до десяти років, для низки положень, які, у разі їх застосування за відсутності спеціального законодавства, можуть поставити під загрозу права меншин, наприклад, такі, що стосуються застосування державної мови у сферах освіти, друкованих ЗМІ, книговидання, реклами та обслуговування споживачів. Оскільки такі положення не починають діяти одразу після набрання чинності Законом, це дає певний час для прийняття спеціального законодавства, яке матиме вирішальне значення для захисту прав національних меншин, закріплених в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин.

Водночас положення щодо застосування державної мови в діяльності органів державної влади, у тому числі на місцях, та органів місцевого самоврядування, набрали чинності 16 липня 2019 року. Хоча Закон передбачає певні винятки, що залишають простір для застосування мов меншин в урядуванні та публічних послугах, такі винятки не можуть бути ефективно реалізовані до прийняття відповідного законодавства. Тому прийняття закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України повинно бути пріоритетним завданням для Верховної Ради України задля запобігання порушенням положень статті 10(2) Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, які Україна зобов'язалася гарантувати.

- **Рекомендація:** Уряд повинен розробити вищезазначений проект закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України без необґрунтованої затримки та на основі широкого консультативного процесу, щоб забезпечити надійні правові гарантії захисту і застосування всіх мов меншин, а також баланс між метою популяризації державної мови та мовними правами осіб, які належать до національних меншин.

³² Перелік положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, ратифікованих Україною: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/802-15>

³³ Закон України «Про національні меншини» № 2494-ХІІ від 25 червня 1992 року.

³⁴ Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин, Четвертий висновок щодо України (ACFC/OP/IV(2017)002), пункт 45.