

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мойсика В.Р. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі – Закон). Зокрема, Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону, що є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України (абзаци одинадцятий, дванадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Водночас, незважаючи на те, що народні депутати України в конституційному поданні обґрунтовують неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону, Конституційний Суд України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення вказав, що „дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення“.

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. У цілому погоджуючись з висновком Конституційного Суду України про неконституційність Закону внаслідок порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення, категорично не погоджуюсь з відмовою Конституційного Суду України, яка, по суті, впливає зі змісту пункту 5 мотивувальної частини Рішення, розглянути на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, які оспорується народними депутатами України у конституційному поданні. Така моя незгода обумовлена тим, що надана Конституційним Судом України інтерпретація змісту положень Закону насамперед слугувала б певним дороговказом законодавцю в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні, що відповідає частині п'ятій статті 10 Конституції України, та сприяла б всебічному розвитку і функціонуванню української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, як того вимагає частина друга статті 10 Конституції України.

Як відомо, на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти, які безпосередньо стосуються мовного питання, а саме: проект Закону про мови в Україні (реєстр. № 5556 від 19 грудня 2016 року), проект Закону про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні (реєстр. № 5669 від 19 січня 2017 року), проект Закону про державну мову (реєстр. № 5670 від 19 січня 2017 року). З огляду на це, на мою думку, Конституційний Суд України, окрім констатації порушень конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону, повинен був дати оцінку змісту його оспорюваних положень.

У контексті викладеного вважаю, що юридична позиція, сформульована Конституційним Судом України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення, за якою у випадку порушення парламентом встановленої

Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом конституційному контролю підлягає не зміст закону, а лише встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення, є неправильною та необґрунтованою, оскільки Суд у Рішенні не дав тлумачення частини першої статті 152 Конституції України, за якою „закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності“. Тлумачення цього конституційного припису не було дано Конституційним Судом України і в інших його рішеннях, в яких Суд визнавав оспорювані закони неконституційними в цілому лише на підставі недотримання парламентом встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності відповідними законами (зокрема, рішення 1998, 2009, 2010, 2011 років).

Більше того, вважаю таку практику Конституційного Суду України неприйнятною, а сформульовану ним в пункті 5 Рішення юридичну позицію неконституційною, такою, що суперечить положенням частини першої статті 152 Основного Закону України, особливо зважаючи на запроваджений нещодавно інститут конституційної скарги. Адже гіпотетично можливе виникнення випадків, за яких застосування наведеної вище юридичної позиції Конституційного Суду України призводитиме до порушення конституційних прав громадян (зокрема, в разі визнання Судом оскаржуваного закону неконституційним лише через недотримання парламентом конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності відповідним законом, який за своїм юридичним змістом відповідатиме конституційним приписам). Формулюючи такі юридичні позиції, на мою думку, Конституційний Суд України фактично створює норму Конституції України, що, звісно, виходить за межі його повноважень. Отже, Суд мав перевірити Закон на відповідність Основному Закону України

не лише в частині додержання встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні.

Так, автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11–15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності – складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

У своїй окремій думці я дам оцінку змісту вказаних оспорюваних положень Закону, акцентуючи увагу на ключових аспектах, доктринальних підходах та правових принципах, які мають бути враховані законодавцем у процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

2. Даючи оцінку змісту оспорюваних положень Закону, на мою думку, насамперед слід виходити з доктрини конституційних цінностей і обмеження повноважень парламенту в контексті заборони узурпації державної влади. Цю доктрину я детально виклав в підпункті 2.1 пункту 2 окремої думки стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017.

Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Основного Закону України). Це конституційне положення має ключове значення для визначення концептуальних засад становлення і розвитку української державності, зокрема для сприйняття української мови як спільного природного права відповідного етносу, завдяки чому Українська держава як державне утворення ідентифікується з титульною нацією – українською, важливості забезпечення функціонування української мови як єдиної державної мови на території України крізь призму розуміння державної мови як атрибуту державності та елементу конституційного ладу. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005), в тому числі мовних прав і свобод при встановленні порядку застосування мов.

Згідно з Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані

діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом:

– „Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини)“;

– „гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) (абзац другий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини)“.

Згідно зі статтею 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга); норми Конституції України є нормами прямої дії

(частина третя). За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права – це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо; одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Крім того, положеннями Основного Закону України встановлено, що:

– чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9);

– усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21);

– права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (частина перша статті 22);

– конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22);

– при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22);

– 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 (частина друга статті 24).

3. Основоположні принципи державної мовної політики закріплені в низці статей Конституції України, а саме:

– державною мовою в Україні є українська мова (частина перша статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України це положення треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства);

– держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (частина друга статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо); до сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції

України визначаються законами; зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України та Національної гвардії України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо; законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови та інших мов у навчальному процесі в державних навчальних закладах України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови);

– в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10); як зазначив Конституційний Суд України, „гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України; зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифікована Україною 9 грудня 1997 року, зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції)“ (абзаци шостий, сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); „Законом України від 15 травня 2003 року ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Цим Законом передбачено, що „положення Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської“ (стаття 2). „При

застосуванні положень Хартії заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до статті 2 цього Закону поширюються положення Хартії“ (стаття 5). Згідно зі статтею 12 зазначеної Хартії Україна взяла на себе зобов’язання, в межах території, на якій такі мови використовуються, і якщо органи державної влади мають компетенцію, повноваження або відіграють певну роль у цій сфері, сприяти доступу регіональними мовами або мовами меншин до творів, що створюються іншими мовами, підтримуючи і розвиваючи діяльність у галузі перекладу, дублювання, озвучування і субтитрування (підпункт „с“ пункту 1)“ (абзац третій пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007);

– держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування (частина четверта статті 10);

– застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (частина п’ята статті 10);

– держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11);

– Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (стаття 12);

– громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (частина п’ята статті 53);

– права корінних народів і національних меншин визначаються виключно законами України (пункт 3 частини першої статті 92);

– порядок застосування мов визначається виключно законами України (пункт 4 частини першої статті 92);

– володіння державною мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття посад Президента України (частина друга статті 103), судді (частина третя статті 127), судді Конституційного Суду України (частина четверта статті 148);

– забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим належить до відання Автономної Республіки Крим (пункт 8 частини першої статті 138).

Указані конституційні засади та юридичні позиції Конституційного Суду України, на моє переконання, є базовими як при вирішенні питань конституційності оспорюваних положень Закону, так і в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

З огляду на викладене слід звернути увагу законодавця на таке. У преамбулі Закону передбачено, що „цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні“. Але такі засади визначаються наведеними вище приписами Конституції України, а предметом регулювання закону є порядок застосування мов (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92 Основного Закону України).

4. Концептуальним недоліком Закону є те, що в ньому мова розглядається не як засада конституційного ладу, одна з найважливіших етнонаціональних ознак, а як територіальна ознака, на що вказує аналіз змісту термінів, визначених у статті 1 Закону („Визначення термінів“). Такий підхід законодавця, на мою думку, не узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними, зокрема, в рішеннях від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної

частини) та від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Стаття 10 Конституції України чітко регламентує, що державною мовою в Україні є українська мова, і закріплює обов'язок держави щодо забезпечення її всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України визнано одним із пріоритетів національних інтересів України і Законом України „Про основи національної безпеки України“ від 19 червня 2003 року № 964–IV (абзац шостий статті 6). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, становить складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі.

Конституційний Суд України вже наголошував, що державна мова є складовою конституційного ладу в державі, і зазначав, зокрема, таке: „Положення про українську мову як державну міститься у розділі I „Загальні засади“ Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття „конституційний лад“. Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I „Загальні засади“, можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом“ (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови).

Отже, державна мова є невід'ємною ознакою держави та елементом її конституційного ладу. Водночас, маючи де-юре статус державної, з прийняттям Закону українська мова де-факто перестала бути такою.

По-перше, за статтею 1 Закону „державна мова – закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо“. На мою думку, таке визначення державної мови в системному зв'язку з концептуальними засадами та оспорюваними положеннями Закону суперечило приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки дозволяло поширити поняття державної мови не лише на українську, а й на іншу мову, насамперед російську – мову нинішнього агресора. Адже на конституційному рівні державна мова визначена частиною першою статті 10 Конституції України і це українська мова, а Закон був частиною „законодавства“, положення якого про обов'язковість у відповідних випадках застосування російської мови підпадали під визначене ним самим поняття державної мови, відтак „завдяки“ Закону в Україні в позаконституційний спосіб російська мова фактично набула статусу державної та зберігала його протягом майже п'яти з половиною років (!).

По-друге, законодавець не врахував якісної відмінності правового статусу і функцій української мови як єдиної державної мови в Україні від правового статусу інших мов, поширених на території держави. Зокрема, аналіз положень частин першої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої, другої, третьої статті 12, статті 13, частин першої, другої, третьої статті 14, статті 15, частини першої статті 25, частини першої статті 27 Закону в системному зв'язку з положеннями інших його статей дає підстави для висновку, що вони створювали законодавчі передумови для домінування регіональної мови над державною, можливості використання регіональної мови замість державної (або паралельно з нею) у тих сферах соціального життя, у яких державна мова має бути обов'язковим засобом

спілкування (в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судочинства, у сферах економічної і соціальної діяльності, інформації та зв'язку). Відповідно до вказаних законодавчих положень українська мова набуває другорядного значення, її конституційний статус як державної мови нівелюється, що суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України (детальніше про це йтиметься в наступному пункті окремої думки). Такий підхід законодавця, на моє переконання, послаблює роль української мови в державотворчих процесах. По суті, це намагання законодавця звузити межі функціонування (сфери використання) української мови як єдиної державної мови шляхом заміни її російською мовою, спроба у позаконституційний спосіб змінити конституційний лад в Україні.

До речі, Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеціанська комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону також зосередила увагу законодавця на тому, що „хоча проект закону не надає російській мові ніякого додаткового офіційного статусу, він може сприйматися як спроба розширити сферу використання російської мови в країні та як крок до практичної офіційної двомовності. Тому він піднімає численні питання про невідповідність Українській Конституції та її положенням стосовно захистом мови, зокрема стаття 10, та відповідним міжнародним договорам, зокрема Мовній хартії та Рамковій конвенції“ (пункт 18), а також підкреслила небезпеку, що ставлення до російської мови на однаковому рівні з українською мовою буде зменшувати інтегративні сили української мови і ставить під загрозу роль, яку має відігравати єдина державна мова (пункт 24).

Отже, з правового погляду прийняття Закону можна розцінювати як посягання на основи конституційного ладу держави.

Таким чином, прийнявши Закон, який фактично надав російській мові статус другої державної мови, Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, встановлених статтею 85 Конституцією України, фактично

посягнувши на конституційний лад в Україні, адже мова є складовою конституційного ладу в Україні, зміна якого є виключною прерогативою Українського народу, а не законодавця. І саме крізь призму цього аспекту я вбачаю порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення Закону: запровадження двомовності в країні може бути здійснене лише шляхом внесення змін до статті 10 Конституції України і тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, тобто шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом. Таким чином Верховна Рада України порушила приписи частини третьої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини п'ятої статті 10, частини другої статті 19, статті 85, пункту 4 частини першої статті 92 Основного Закону України.

5. Оцінка конституційності оспорюваних положень Закону.

5.1. За статтею 11 Закону „основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова (мови). У листуванні цих органів з органами державної влади вищого рівня дозволяється застосовувати цю регіональну мову (мови)“ (частина перша); „посадові та службові особи зобов'язані володіти державною мовою, спілкуватися нею із відвідувачами, а в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, з відвідувачами, що вживають регіональну мову (мови), – цією регіональною мовою (мовами). Особам, що вживають регіональну мову (мови), забезпечується право подавати усні чи письмові заяви та отримувати відповіді на них цією регіональною мовою (мовами)“ (частина третя); „тексти офіційних оголошень, повідомлень виконуються державною мовою.

У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова (мови), за рішенням місцевої ради такі тексти можуть розповсюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)“ (частина п'ята); „найменування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій, написи на їх печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках і табличках виконуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за рішенням місцевої ради з урахуванням стану регіональної мови зазначені найменування і написи можуть виконуватися державною і регіональною мовою (мовами)“ (частина шоста).

5.1.1. Що стосується частини першої статті 11 Закону, то аналіз змісту цього законодавчого положення вказує на те, що визначений у ньому порядок використання на місцевому рівні регіональної мови (мов) дає можливість усім посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації регіональну мову (мови) без одночасного застосування державної (тобто замість державної мови).

Зокрема, норма про те, що „основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова“ має логіко-семантичну суперечність, оскільки поняття „основна мова“ і „державна мова“ не є тотожними. Так, жодне зі значень прикметника „основний“ не має значення „обов'язковий“ (Словник української мови. – Т. 5. 1974. – С. 777), а поняття „державна мова“ передбачає її обов'язковість (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови). Отже, вжитий в першому реченні частини першої статті 11 Закону термін „основна мова“ фактично змінює правовий статус державної мови, нівелюючи її обов'язковість і прирівнюючи за статусом до регіональних мов.

Таким чином, слід погодитися з висновком науковців про те, що за такого формулювання частини першої статті 11 Закону державна мова хоча і може мати статус обов'язкової, проте у використанні на певних територіях України де-факто може бути вторинною, а не основною.

У частині першій статті 11 Закону не передбачено конкретного та вичерпного переліку умов, яким повинна відповідати регіональна мова (мови), що є об'єктом визначених в цьому положенні правовідносин. Воно є відсильним і для встановлення цих умов відсилає до частини третьої статті 8 Закону, за якою „кожному гарантується право на захист у відповідних державних органах і суді своїх мовних прав і законних інтересів, мовних прав і законних інтересів своїх дітей, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, юридичних і фізичних осіб, якими порушуються мовні права і свободи людини і громадянина“. Отже, жодних критеріїв для регіональних мов або мов меншин, що можуть використовуватися для цілей Закону, наведене положення статті 8 не встановлює.

Отже, частина перша статті 11 Закону суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки вона фактично змінює статус державної мови, опосередковано зрівнюючи із її статусом регіональні мови шляхом надання можливості всім посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації замість державної мови регіональну, насамперед російську мову – мову нинішнього агресора.

5.1.2. Щодо частини третьої статті 11 Закону варто зазначити таке. Зі статусу української мови як державної впливає обов'язок державних службовців володіти державною (українською) мовою та неодмінно використовувати лише її при виконанні своїх повноважень. Зважаючи на те, що жодна з мов національних меншин в Україні не має статусу державної, законодавець не може встановлювати для громадян обов'язкової вимоги

щодо володіння такими мовами при здійсненні ними повноважень у публічній сфері.

Оспорюваним положенням Закону законодавець фактично встановлює нову умову для зайняття посади в певній установі, а саме володіння регіональною мовою (мовами), та визначає цю вимогу обов'язковою для прийняття на роботу. При цьому зі змісту частини третьої статті 11 Закону не зрозуміло, на яке коло суб'єктів поширюються визначені в ній правовідносини, адже посадові і службові особи працюють в різних органах, установах тощо. Втім такого критерію добору службових кадрів, як обов'язкове володіння мовою (мовами) національних меншин законодавство України не містить, а тому положення частини третьої статті 11 Закону, яке покладає на посадових і службових осіб обов'язок вживати регіональну мову (мови) в спілкуванні з відвідувачами в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), та відповідати цією мовою (мовами) на їхні усні та письмові заяви, суперечить приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Крім того, нечіткий та неоднозначний зміст частини третьої статті 11 Закону на практиці може призвести до чисельних юридичних колізій, що вказує на невідповідність цього положення Закону принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Доречно також зазначити, що міжнародні акти забороняють підтримку регіональних мов або мов національних меншин, яка зашкоджує функціонуванню державної мови. Так, у преамбулі Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі – Мовна хартія) наголошено, що „захист і підтримка регіональних або міноритарних мов не повинні здійснюватися на шкоду офіційним мовам і необхідності їх вивчати“, а в пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року (ратифікованої Законом України від 9 грудня 1997 року № 703/97–ВР) зазначено, що „насправді

знання офіційних мов є чинником суспільної злагоди та єдності“ (пункт 78). Отже, застосований у цих міжнародно-правових актах засадничий філософський підхід ґрунтується на повазі принципів національного суверенітету та територіальної цілісності, за їх цілями не стоїть сприяння будь-якому відокремленню мовних груп, а навпаки, визнається, що в кожній державі необхідно знати офіційну (державну) мову.

Отже, положення частини третьої статті 11 Закону не узгоджується з положеннями частини першої статті 8, частин першої, другої статті 10 Конституції України.

5.1.3. Що стосується частини п'ятої статті 11 Закону, необхідно зазначити таке. Оспорюване положення Закону, згідно з яким „... такі тексти можуть розповсюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)“, по-перше, надає особливого статусу російській мові, виокремлюючи її серед інших регіональних мов, що свідчить про дискримінаційність наведеного положення Закону, а, по-друге, суперечить частині третій статті 10 Конституції України, за якою „в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України“. Тобто російська мова визначена Основним Законом України як мова національної меншини, а не як регіональна мова.

Крім того, в такій редакції друге речення частини п'ятої статті 11 Закону дає можливість розповсюджувати за рішенням місцевої ради переклад текстів офіційних оголошень і повідомлень регіональною або російською мовою (мовами). Однак, як уже зазначалося, офіційною державною мовою в роботі органів публічної влади є українська мова (частини перша, друга статті 10 Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови), а тому тексти офіційних оголошень і повідомлень мають виконуватися саме нею, а при необхідності одночасно надаватись в перекладі регіональною мовою (мовами). До того ж нецентралізоване регулювання мовних відносин рішеннями місцевих рад не передбачено Конституцією України, яка дає

змогу цим радам приймати рішення виключно щодо питань місцевого значення (частина перша статті 140, частина перша статті 143 Конституції України). Питання застосування мов відповідно до частини п'ятої статті 10, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України є виключним повноваженням Верховної Ради України, яке вона може реалізувати шляхом прийняття законів.

Отже, частина п'ята статті 11 Закону суперечить частинам першій, другій, третій, п'ятій статті 10, пункту 4 частини першої статті 92, частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України.

5.2. За статтею 12 Закону „документація про вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, документація всеукраїнських і місцевих референдумів оформляється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, документація про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії, документація місцевих референдумів за рішенням місцевої ради оформляється і цією регіональною мовою (мовами)“ (частина перша); „виборчі бюлетені друкуються державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, виборчі бюлетені по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії можуть оформлятися і відповідною регіональною мовою (мовами)“ (частина друга); „бюлетені для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі друкуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова, що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, у бюлетені для голосування на всеукраїнському або

місцевому референдумі за рішенням місцевої ради поруч із текстом державною мовою розміщується його переклад цією регіональною мовою (мовами)“ (частина третя).

Таким чином, статтею 12 Закону закріплено можливість прийняття територіальною виборчою комісією рішення про оформлення документації про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі і виборчих бюлетенів, а місцевою радою – документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі державною та одночасно регіональною мовою (мовами).

Проте чинне законодавство України, яке регламентує питання проведення виборів та референдумів, містить імперативні приписи про обов'язкове виготовлення виборчих бюлетенів державною мовою (частина четверта статті 77 Закону України „Про всеукраїнський референдум“ від 6 листопада 2012 року № 5475–VI, частина дев'ята статті 74 Закону України „Про місцеві вибори“ від 14 липня 2015 року № 595–VIII), які повністю відповідають вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Що стосується передбаченого другим реченням частини першої та другим реченням частини третьої статті 12 Закону права місцевої ради приймати рішення про оформлення документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському та місцевому референдумі також і регіональною мовою, слід вказати, що до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 140 Конституції України), а порядок застосування мов є питанням загальнодержавного значення, що впливає зі змісту пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, за яким порядок застосування мов визначається виключно законами України.

Враховуючи публічний характер виборчих правовідносин, а також те, що за пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України, можна дійти висновку про невідповідність положень другого речення частини першої, другого речення частини другої, другого речення частини третьої статті 12 Закону частині першій статті 10 Конституції України.

5.3. За статтею 13 Закону „паспорт громадянина України або документ, що його заміняє, і відомості про його власника, що вносяться до нього, виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України. Дія цього положення поширюється й на інші офіційні документи, що посвідчують особу громадянина України або відомості про неї (записи актів громадянського стану і документи, що видаються органами реєстрації актів громадянського стану, документ про освіту, трудова книжка, військовий квиток та інші офіційні документи), а також документи, що посвідчують особу іноземця або особу без громадянства, у разі наявності письмової заяви особи“ (частина перша); „документ про освіту, отриману в навчальному закладі з навчанням регіональною мовою, за заявою особи виконується двома мовами – державною і поруч відповідною регіональною“ (частина друга).

Частина перша статті 13 Закону суперечить частині третій статті 10 Конституції України, оскільки вжите в першому реченні вказаного положення Закону формулювання „виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України“ за своїм змістом фактично передбачає обов’язок громадянина визначитися з тим, якою регіональною мовою (мовою меншин) поряд з державною має бути оформлено його паспорт чи інший особистий документ, а не його право звернутися з цього питання з відповідною заявою. Однак згідно з положеннями статті 10 Конституції України обов’язковий характер в

окремих сферах суспільного життя може законодавчо надаватися лише українській мові як державній, тоді як стосовно мов національних меншин конституційно закріплене та гарантується їх вільне використання.

5.4. За статтею 14 Закону „судочинство в Україні у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами)“ (частина перша); „професійний суддя повинен володіти державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, держава гарантує можливість здійснювати судове провадження цією регіональною мовою (мовами). Необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів“ (частина друга); „сторони, які беруть участь у справі, подають до суду письмові процесуальні документи і докази, викладені державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених цією регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову без додаткових витрат для сторін процесу“ (частина третя).

Як впливає зі змісту абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, діяльність органів судової влади належить до публічної сфери суспільного життя, в якій застосовується державна мова, тобто в сфері судочинства обов'язковим засобом спілкування визнана саме українська мова. За юридичною позицією Конституційного Суду України конституційне, адміністративне, господарське, кримінальне та цивільне судочинство є процесуальними

формами правосуддя і охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення. Державною мовою здійснюється ведення судового процесу, складання судових документів та інші процесуальні дії і відносини, що встановлюються між судом та іншими суб'єктами на всіх стадіях розгляду і вирішення судових справ. Суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства).

Отже, зазначені положення статті 14 Закону не відповідають вимогам статті 10, частини третьої статті 127 Конституції України.

5.5. За статтею 15 Закону „мовою роботи та актів з питань досудового розслідування, та прокурорського нагляду в Україні є державна мова. Поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови. Кожна особа має право бути невідкладно повідомлена мовою, яку вона розуміє, про мотиви арешту чи затримання і про природу та причини звинувачення проти неї і захищати себе, користуючись цією мовою, у разі необхідності, з безкоштовною допомогою перекладача“.

Як уже зазначалося, за юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах

суспільного життя. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації тощо). Отже, за змістом частини першої статті 10 Конституції України мовою роботи та актів органів, які відповідно до закону здійснюють досудове розслідування, а також органів прокуратури має бути державна мова.

Натомість статтею 15 Закону при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду допускається використання поряд із державною мовою не лише регіональних мов або мов меншин України, а й інших мов. Таким чином, є підстави стверджувати, що положення статті 15 Закону, згідно з яким поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови, є таким, що не відповідає частині першій статті 10 Конституції України.

6. Народні депутати України в конституційному поданні також оспорюють конституційність положень частини другої статті 7 Закону, за якою „у контексті Європейської хартії регіональних мов або мов меншин до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, віднесені мови: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька“.

На їхню думку, наведене положення Закону суперечить статті 3, частинам другій, третій статті 10, статті 11, частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 24 Конституції України, оскільки встановлення законодавцем вичерпного переліку з вісімнадцяти регіональних

мов або мов меншин, щодо яких в Україні можуть застосовуватися передбачені Законом заходи, спрямовані на їх використання, є дискримінаційним стосовно мов інших національних меншин, які проживають на території України, але мови яких не внесено до вказаного переліку. За твердженням народних депутатів України такий вибірковий захист регіональних мов або мов меншин має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом.

Насамперед слід зазначити, що з огляду на приписи статті 10 Основного Закону України мови в Україні за своїм юридичним статусом поділяються на три категорії: державна мова – українська мова, всебічний розвиток і функціонування якої в усіх сферах суспільного життя на всій території України забезпечує держава (частини перша, друга); мови національних меншин, з-поміж яких виокремлено російську, яким в Україні гарантовано вільний розвиток, використання й захист (частина третя); мови міжнародного спілкування, вивченню яких держава сприяє (частина четверта). Ніякі так звані регіональні мови в тексті Основного Закону України не згадуються, тому їх виокремлення законодавцем та визначення у Законі їх статусу, на мою думку, є неконституційним.

Як вказують у своїх висновках фахівці, аналіз автентичних текстів Мовної хартії свідчить, що зафіксований у назві Мовної хартії та її тексті базовий термін „regional or minority languages“ (англ.) / „langues regionales ou minoritaires“ (фр.) був умисно неправильно офіційно перекладений українською мовою як „регіональні мови або мови меншин“. Його правильним українським відповідником є „регіональні або міноритарні мови“, тобто ті мови, що використовуються у певному регіоні держави і є менш поширеними, ніж інші в межах цього регіону. Особливо слід зазначити, що застосований у Мовній хартії термін „регіональні або міноритарні мови“ є одним словосполученням, яке вказує на територіальну сферу використання певної мови певною групою людей, а не на правовий статус цієї мови. Більше того, жодне положення Мовної хартії не передбачає обов'язку сторін

запроваджувати для тієї чи іншої мови той чи інший правовий статус виходячи з того, що надання мовам офіційного статусу є суверенною прерогативою держави. Тобто Мовна хартія орієнтує державу, що її ратифікувала, не на визнання всіх без винятку мов меншин регіональними або міноритарними, а на спеціальну охорону „історичних регіональних або міноритарних мов Європи, декотрі з яких знаходяться під загрозою відмирання“ (преамбула Мовної хартії).

При цьому в преамбулі Мовної хартії увага акцентується на тому, що регіональна мова не може бути засобом підміни чи інструментом дискримінації офіційної мови: „охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх“, а також „охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності“. Відтак виконання Мовної хартії передбачає обов'язок держави, що її ратифікувала, забезпечити державний захист мов, яким загрожує зникнення, а не підтримку регіоналізації мов більш поширених етноспільнот, зокрема і таких, що утворилися на території держави шляхом міграції, в тому числі і трудової.

Натомість Закон відтворює невиправлений переклад базового терміна Мовної хартії і подає його в урізаному вигляді. На відміну від Мовної хартії, яка використовує словосполучення „регіональна або міноритарна мова“, з визначення цього терміна вилучено важливе положення, відповідно до якого діалекти офіційної мови (мов) або мови мігрантів не вважаються регіональними або міноритарними мовами. На мою думку, розробники проекту Закону свідомо викривили базовий термін Мовної хартії з метою запровадження в Україні фактичної двомовності шляхом надання російській мові юридично статусу регіональної мови, а фактично – другої державної мови поряд з українською мовою чи навіть замість неї.

Адже згідно з Мовною хартією держави, які її ратифікували, на свій вибір можуть взяти на себе окремі індивідуалізовані зобов'язання щодо спеціальної охорони регіональних або міноритарних мов в семи сферах: освіта (стаття 8), судова влада (стаття 9), адміністративні органи та публічні послуги (стаття 10), засоби масової інформації (стаття 11), культурна діяльність та засоби її здійснення (стаття 12), економічне і соціальне життя (стаття 13), транскордонні обміни (стаття 14). Проте Закон регламентує застосування регіональних або міноритарних мов у 22 сферах, які одночасно визначені і як сфери застосування української мови як державної (статті 9–28). Відтак положення Закону прирівнюють сфери застосування регіональних або міноритарних мов до сфери застосування української мови як державної і створюють формально-юридичне підґрунтя для конкуренції між регіональними або міноритарними мовами, а фактично лише російською мовою з одного боку та українською мовою – з іншого, з метою витіснення української мови з ужитку у певних регіонах країни.

Наступний аспект, пов'язаний з розглядуваним питанням, стосується саме переліку та статусу мов, які законодавець офіційно визначив як такі, до яких застосовуються положення Мовної хартії. Так, ратифікуючи Мовну хартію, Верховна Рада України у пункті 2 Закону України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин“ від 15 травня 2003 року № 802–IV встановила перелік мов національних меншин (підкреслюю – саме мов національних меншин, а не регіональних мов), що застосовуються на території України і відповідають вимогам статті 1 Мовної хартії. Вказаним законодавчим положенням було офіційно визначено 13 мов таких національних меншин України, до яких застосовуються положення Мовної хартії: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської. Як видно з наведеного переліку, до нього включено дві мови, яких реально не існує – грецьку та єврейську. Одночасно пунктом 2 статті 4 Мовної хартії передбачено, що „положення

цієї Хартії не зашкоджують жодним більш сприятливим положенням, що стосуються статусу регіональних мов або мов меншин чи правового статусу осіб, які належать до меншин, і що можуть бути чинними на території Сторони“.

Таким чином, порівняно із Законом про ратифікацію Мовної хартії перелік регіональних або міноритарних мов, закріплений в частині другій статті 7 Закону, збільшено на п'ять мов, якими є вірменська, ромська, русинська, караїмська, кримчацька.

Всупереч вимогам Мовної хартії Закон не передбачає диференційованого підходу до кожної міноритарної або регіональної мови, не виокремлює і не відокремлює їх від мов меншин, які не потребують спеціального захисту. За формальними ознаками, відповідно до положень Мовної хартії, зокрема преамбули та статті 1 „Визначення термінів“, серед мов, перелічених у Законі, до власне регіональних або міноритарних мов, які потребують спеціального захисту, можна віднести лише гагаузьку, ідиш, кримськотатарську, ромську, караїмську та кримчацьку. Окремо слід зауважити, що до регіональних або міноритарних мов України Законом безпідставно віднесено русинську мову, оскільки вона вважається діалектом (говіркою) української мови у Закарпатській області України, а згідно зі статтею 1 Мовної хартії діалекти офіційної (державної) мови не вважаються регіональними або міноритарними мовами.

Частина друга статті 7 Закону визначає 18 мовних груп, яким держава гарантує забезпечення заходів, спрямованих на їх вільне використання. Разом з тим аналіз змісту вказаного законодавчого положення в системному зв'язку з положеннями абзаців першого, другого частини третьої статті 7 Закону свідчить, що здійснення вказаних заходів буде гарантуватися державою лише за умови, якщо кількість осіб – носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення. Що ж стосується мовних груп, кількість яких становить менше 10 відсотків населення відповідної території, то

необхідність застосування цих заходів фактично віддано на розсуд місцевих рад. Таке правове регулювання, яке допускає застосування особливих, порівняно з іншими мовами, засобів правового захисту щодо мовних груп, які налічують менше 10 відсотків, не відповідає положенням частини третьої статті 10, статті 11 та частини другої статті 24 Конституції України, які не встановлюють будь-яких винятків для забезпечення державою гарантованого захисту мов національних меншин та забороняють надання привілеїв за мовними ознаками.

7. За положеннями частини третьої статті 7 Закону, які оспорюються авторами конституційного подання, „до кожної мови, визначеної у частині другій цієї статті, застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, за умови, якщо кількість осіб – носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення“ (абзац перший); „за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території“ (абзац другий); „у разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства“ (абзац четвертий).

Народні депутати України вважають, що наведене положення Закону суперечить пункту 4 частини першої статті 92, статті 140 Конституції України.

На мою думку, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону не відповідають положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 10, статті 11, частини другої статті 24, пункту 4

частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України з огляду на таке.

Державна мова є важливим атрибутом державності, про що вже докладно йшлося вище. Зокрема, за юридичною позицією Конституційного Суду України статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства). Конституцією України передбачається, що порядок застосування мов встановлюється виключно законами України (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92). Зважаючи на такий статус державної мови, абзацом шостим статті 6 Закону України „Про основи національної безпеки України“ встановлено, що забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України є одним із пріоритетів національних інтересів України.

Отже, державна мовна політика, яка забезпечує розвиток державності та сприяє формуванню національної самобутності нашої держави, а також утвердженню і збереженню ідентичності української нації, політичній та державній єдності України, не може корегуватися органами місцевого самоврядування, у тому числі місцевими радами. Тим паче „в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації“, як це зазначається в абзаці другому частини третьої статті 7 Закону. Таке нечітке та неоднозначне формулювання вказує на невідповідність оспорюваної норми Закону принципу правової визначеності як складовій принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

До того ж, Мовна хартія не пов'язує віднесення регіональної або міноритарної мови з наявністю певного відсотку її носіїв у загальному складі населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і не

передбачає ухвалення рішень про визначення території використання регіональних або міноритарних мов органами місцевого самоврядування.

Як зазначено в частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України, територіальні громади вирішують в межах Конституції і законів України лише питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Конституція України не наділяє місцеві ради повноваженнями щодо визначення чи корегування порядку застосування мов та надання їм статусу регіональних, а тому положення першого, другого, четвертого абзаців частини третьої статті 7 Закону, згідно з якими заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, можуть застосовуватися за рішенням місцевої ради, не відповідають вказаним конституційним приписам.

Зрозуміло, що в українських реаліях реалізація Закону призвела б до віднесення до регіональних або міноритарних мов насамперед російської мови – мови нинішнього агресора, практичного підвищення її привілейованого статусу та використання її на рівні, а то і замість української, державної, мови. До речі, Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеціанська комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону наголосила на тому, що „було з самого початку зрозуміло, що російська мова, швидше за все, відповідає 10%-вому порогу для посилення захисту в багатьох, якщо не в більшій частині території України. Це означає, що в цілому ряді сфер суспільного життя російська мова буде використовуватися „на паритетних засадах“ або навіть використовуватися замість державної мови“ (пункт 22).

Крім того, встановлення законодавцем 10-відсоткового критерію щодо чисельності населення, яке спілкується мовою меншини, фактично має дискримінаційний характер, що суперечить приписам частин першої, другої статті 24 Конституції України.

Таким чином, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону суперечать положенням частини п'ятої статті 10, статті 11,

частини другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України.

Підсумок. Практика Конституційного Суду України, за якою, дійшовши висновку про порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законом, Конституційний Суд України обмежується визнанням оспорюваних законів неконституційними в цілому, вказуючи, що необхідності у подальшому розгляді конституційного подання немає, є неприйнятною і неконституційною. Конституційний Суд України повинен був перевірити Закон на відповідність Конституції України не лише в частині додержання встановленої Основним Законом України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні. Викладена в окремій думці оцінка оспорюваних положень Закону на предмет їх відповідності Конституції України вказує на системний характер неконституційності положень Закону, в тому числі базових (концептуальних), що, на мою думку, також дає підстави для визнання Закону неконституційним в цілому.

Суддя
Конституційного Суду України

В. Р. МОЙСИК