

**ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «ЗРОЗУМІЛА МОВА»¹ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ:
ДОСВІД ШВЕЦІЇ ТА КАНАДИ**

Досліджено сучасний стан та ретроспективу впровадження «зрозумілої мови» в органах державної влади Швеції та Канади на центральному рівні. З'ясовано, що у цих країнах суттєво відрізняється логіка впровадження даних принципів. У Швеції це рух «згори донизу» – від уряду до інших органів влади, у Канаді, навпаки, «рух знизу вгору» – від суспільних рухів, професійних об'єднань, місцевих органів влади до уряду.

Ключові слова: «зрозуміла мова» / «plain language», ясність, доступність, нормативно-правові акти.

Баровская А. В. Внедрение концепции «понятный язык» в деятельности органов власти: опыт Швеции и Канады.

Исследованы современное состояние и ретроспектива внедрения «понятного языка» в органах государственной власти Швеции и Канады на центральном уровне. Установлено, что в этих странах существенно отличается логика внедрения данных принципов. В Швеции это движение «сверху вниз» – от правительства к другим органам власти, в Канаде, наоборот, «движение снизу вверх» – от общественных движений, профессиональных объединений, местных органов власти к правительству.

Ключевые слова: «понятный язык», ясность, доступность, нормативно-правовые акты.

Barovska A. The «plain language» concept implementation at the level of government: Sweden and Canada experience.

Retrospective evaluation and modern state of the «plain language» implementation at the level of government in Sweden and Canada is investigated. It was found that these countries approach to implementation is significantly different. The «Swedish way» is to start at the very top – from government to other government authorities at all levels, central, regional and local, in Canada, by contrast, «from the bottom up» – from social movements, trade unions, local authorities to the government.

Keywords: «plain language», clarity, accessibility, law.

Постановка проблеми. Посилення внутрішньоукраїнського діалогу, внутрішня інтеграція належать до 5 пріоритетних напрямів змін у державі, проте цьому питанню наразі приділяється занадто мало уваги, – вважає голова представництва Європейського Союзу в Україні у 2012–2016 рр. Ян Томбінський [1]. Для реалізації такого діалогу та повноцінної внутрішньої інтеграції органам влади необхідна комунікація з громадянами такою мовою, щоб було чітко зрозуміло, про що саме йдеться, для чого це потрібно, які будуть результати вживаних заходів. Цьому сприятиме, зокрема, використання норм «зрозумілої мови».

Практичне впровадження концепції «зрозуміла мова» в діяльності органів влади різних країн світу інтенсифікується в 70-ті роки ХХ ст.: з одного боку, з'являються нові засоби комунікації, поширюються ідеї та механізми прямої участі громадян, з іншого – ускладнюються управлінські та інші послуги (кредитування, страхування, медичне обслуговування), що є важливими для населення. Реалізація концепції збільшує мовну

¹ Переклад поняття «plain language» як «зрозуміла мова» зумовлений тим, що:

- він краще відповідає суті концепції «plain language», аніж ознаки «доступна» (в національній юридичній практиці часто розглядається як фізична можливість, див. нижче) чи «проста» (експерти з «plain language» постійно підкреслюють, що це не спрощена мова);

- існує лінгвістично закріплене поняття «проста мова», що означає своєрідний мовний феномен XVI – XVIII ст., утворений шляхом зближення церковнослов'янської та тогочасної української розмовної мови.

доступність як окремих послуг чи рішень, так і законодавства загалом для широких верств суспільства, що сприяє демократизації. Проте концепція «зрозуміла мова» є відсутньою в практиці органів державної влади України [2].

Швеція та Канада, з одного боку, мають тривалий досвід реалізації принципів «зрозумілої мови» в діяльності органів влади та досягли у цій сфері певних здобутків. З іншого – ці країни позначаються різним мовним ландшафтом та завданнями: одна державна мова та необхідність впровадження спільного доробку ЄС – у Швеції; офіційний білінгвізм та необхідність досягнення законодавчої уніфікації всередині країни (центрального рівня, провінції) – Канада. Сукупність названих чинників зумовлює актуальність вивчення досвіду Швеції та Канади.

Аналіз досліджень. У книзі австралійської авторки М. Аспрей «Зрозуміла мова для адвокатів» [3] проаналізовано міжнародний досвід використання принципів «зрозумілої мови» в нормотворчому процесі, зокрема, у Швеції та Канаді. Досвід Швеції широко висвітлено у роботах Б. Еренберг-Сандін, яка очолювала Групу зі зрозумілої шведської, координувала лінгвістичну експертизу законопроектів, допомагала створювати Службу з мови ЄС Міністерства юстиції Швеції [4; 5]. Історію розвитку правової освіти широких верств суспільства Канади та перші проекти зі зрозумілої мови розглянуто у роботі К. Вармен та Д. Райесен [6]. Звіт «Запровадження зрозумілої мови в практичній діяльності» містить аналіз відповідних кейсів провінцій Канади та її центрального уряду [7]. Можливості цифрових медіа для покращення доступу громадськості до законодавства Канади вивчено Т. МакМахоном [8]. Сутність концепції «зрозуміла мова», визначення її можливостей у реалізації комунікації влада – громадськість та підготовці нормативно-правових актів висвітлено нами у відповідних роботах [2; 9]. Проте досі міжнародний досвід інституалізації принципів «зрозумілої мови» у діяльності органів державної влади не був предметом наукового дослідження в Україні.

Метою статті є аналіз сучасного стану та ретроспективи впровадження концепції «зрозумілої мови» в діяльності органів влади Швеції та Канади.

Виклад основного матеріалу. Швеція має давні національні традиції розвитку зрозумілої мови, є одним зі світових лідерів руху за «зрозумілу мову» та ідеологом багатьох відповідних ініціатив в межах Європейського Союзу. Призначення та завдання зрозумілої мови, суспільна вигода її впровадження є широко дискутованими та аргументованими в національній правовій літературі:

– вживання «зрозумілої мови» у текстах органів влади сприяє формуванню довіри громадян;

– посилюється демократичність¹ та верховенство права;

– управління стає ефективнішим, і в такий спосіб заощаджуються час та гроші [4, с. 176–177].

Хронологія основних етапів інституалізації «зрозумілої мови» в діяльності органів влади є такою:

1713	Король Карл XII видав ордонанс (постанову): <i>Його Величність Король вимагає, щоб Королівська канцелярія в усіх письмових документах прагнула писати ясною, простою шведською мовою і не використовувати, наскільки це можливо, іноземних слів</i> [3].
1967	Підготовлено перше керівництво (<i>guide</i>) «Мова законів та інших нормативно-правових актів».
1976	Шведський уряд призначив лінгвіста до Секретаріату Кабінету міністрів з метою організації систематичної модернізації мови законів та інших регулюючих документів.

¹ Демократія – це передусім участь в управлінні, а забезпечення участі в управлінні неможливе без доступу до інформації. Своєю чергою доступ до інформації не може бути реалізований без належного рівня її зрозумілості. Й понад те, окремі дослідники наголошують на тому, що зрозуміла мова є передумовою відкритості.

1978	В Університеті Стокгольма було запроваджено 2,5 річну навчальну програму, спрямовану на підготовку фахівців, які вміють писати ясною, точною і простою шведською з урахуванням потреб читачів. Консультантів з мови вчать, зокрема, лінгвістиці тексту, дискурс-аналізу, семантиці, прагматиці, шведській граматиці, риториці, психо- та соціолінгвістиці й мовним технологіям.
1982	Постанова щодо обов'язків урядових установ (<i>Ordinance on the Duties of the Government Offices</i>) закріпила перші нормативні положення щодо «зрозумілої мови».
1993	Уряд призначив Групу зі зрозумілої шведської (<i>Plain Swedish Group</i>) з метою поширення діяльності щодо «зрозумілої мови» поза межами Кабінету міністрів та міністерств.
1998	Було підготовлено доповідь урядової комісії «Шведська в ЄС», в якій пропонувалися конкретні методи посилення якості текстів ЄС шведською мовою.
2000	Уряд призначив Комісію зі шведської мови (<i>Commission for the Swedish Language</i>) та Групу з оцінки (<i>Evaluation group</i>), які мали оцінювати доступність сприйняття офіційних текстів.
2002	У Міністерстві юстиції було створено службу з мови ЄС. Швеція стає за лінгвістичну та редакторську якість законодавства ЄС і здійснює це за допомогою різних інструментів.
2003	Уряд призначив міжміністерську Групу, що мала сприяти розвитку координування щодо мовної політики.
2005	Парламент ухвалив акт «Найкраща мова – узгоджена мовна політика для Швеції» (<i>Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik</i>), яким визначено 4 нові цілі національної мовної політики. Одна з них стосувалася «зрозумілої мови»: «Мова органів влади Швеції має покращуватися, бути простою та зрозумілою».
2006	Уряд створив нову структуру – Шведську мовну раду (<i>The Swedish Language Council</i>) у відповідь на потребу посиленого та ліпше координованого планування мовної діяльності.
2009	Ухвалено закон «Про мову» (<i>The Language Act</i>), окремий розділ якого присвячено використанню мови в державному секторі.

Послідовність шведського уряду щодо використання зрозумілої мови в законодавстві є пріоритетом протягом майже 50 років. Шведський шлях розвитку «зрозумілої мови» – це шлях «згори донизу» [4, с. 166]: по-перше, увага приділяється мові й структурі нормативно-правових актів, досягненню їх максимальної зрозумілості; по-друге, спонукаються органи державної влади всіх рівнів – центральні, регіональні та місцеві, до застосування «зрозумілої мови» у своїй діяльності. Ключова ідея полягає в тому, що модернізація та спрощення законодавства впливатиме на мову, що використовується в усіх розпорядчих документах уряду [10, с. 25–26].

Важливим аспектом національної політики Швеції щодо «зрозумілої мови» є просування її в межах діяльності ЄС. Осередком ініціатив щодо «зрозумілої мови» є Кабінет міністрів Швеції.

Наразі загальні вимоги щодо «зрозумілої мови» сформульовані таким чином:

- відповідність тексту потребам читача;
- ретельне визначення цілей та меседжів;
- чітка структура документа;
- інформативність заголовків;
- змістовні резюме;
- обов'язкові пояснення складних, але необхідних слів.

Так само є «суто» мовні вимоги щодо вживання конкретних слів, лексичних конструкцій тощо.

Щороку відзнакою «Кристално зрозуміла шведська» (*Plain Swedish Crystal*) нагороджуються один або два державних органи влади з метою визнання їх досягнень зі «зрозумілої мови». Також активною є діяльність з організації конференцій та лекцій, присвячених «зрозумілій мові».

У Швеції існує ціла система нормативно-правових актів, що регламентують вживання «зрозумілої мови». Постанова щодо обов'язків урядових установ (*Ordinance on the Duties of the Government Offices, 1982 р.*) визначає, що керівник Головного управління з правових питань Офісу Кабінету міністрів є відповідальним за «високу якість законодавства та управління» та має гарантувати, що «мова законів та інших рішень є чіткою та простою, наскільки це можливо».

Стаття 7 Закону щодо процедури управління (*Administration Procedure Act, 1986 р.*) створює правове підґрунтя забезпечення більшої ясності мови в роботі державних органів і вимагає, щоб ці структури «прагнули висловлюватися в доступній формі». Крім того, стаття 7 Постанови про державні органи та агентства (*Government Authorities and Agencies Ordinance, 1995 р.*) вимагає від керівника Головного управління з правових питань Офісу Кабінету міністрів гарантувати, що органи влади використовують «зрозумілу мову» при складанні офіційних документів [4, с. 165–166].

Закон про мову (*The Language Act, 2009 р.*) має окремий розділ «Використання мови в державному секторі» й вкотре підкреслює необхідність вживання зрозумілої та доступної мови (ст. 10), докладання зусиль із розвитку термінології шведською мовою (ст. 11) [11].

Також окремим напрямом роботи є підготовка керівництв, яку було розпочато у 1967 році. Ці практичні посібники зі «зрозумілої мови» постійно оновлюються, модернізуються, адаптуються під конкретні потреби: написання актів уряду, адміністративних рішень, звітів державних комісій тощо [5].

Інституційне забезпечення впровадження «зрозумілої мови» також активно розвивається. У 1993 році уряд призначив Групу зі зрозумілої шведської, яка дещо змінювала свій фаховий склад у пошуках оптимального, наприклад три судді, два лінгвісти, два менеджери з інформації та два політологи. Групу було створено у складі відділу з питань правової та лінгвістичної експертизи законопроектів у Міністерстві юстиції. Жоден урядовий законопроект, постанова або будь-який інший документ, що належить до сфери компетенції Групи, не може бути надрукований без схвалення відділом (наразі – секретаріатом¹).

Група закликала державні органи по всій Швеції започаткувати проекти щодо «зрозумілої мови». На сьогодні понад половина всіх шведських органів влади беруть участь у відповідних проектах, натомість коли діяльність групи починалася, 65 % органів влади не бачили потреби залучатися до роботи, пов'язаної зі «зрозумілою мовою» [5].

У 2001 р. Група зі зрозумілої шведської ініціювала оцінку сприйнятності (засвоюваності) текстів шведських органів влади. Дослідження виявило, що архаїчні, складні та неясні слова, а також довгі й складні речення практично зникли з бюрократичної мови. Проте багато аспектів ще потребувало вдосконалення. Тому на основі отриманих результатів був розроблений перелік з 35 питань – «Тест на зрозумілу мову» (*Plain Language Test*), який дозволяє виявити аспекти, важливі для зрозумілості тексту: потреби читачів, меседж, структура та зв'язність тексту, синтаксис, доступність слів і фраз. Перелік був перетворений на інтерактивний веб-тест у 2002 р., який розвивається дотепер.

Після визначення в 2005 році нових цілей національної мовної політики уряд вирішив, що існує потреба в посиленому та ліпше координованому плануванні мовної діяльності. 1 липня 2006 року було утворено нову структуру – Шведську мовну раду (*The Swedish Language*

¹ Після 2010 року відділ з питань правової та лінгвістичної експертизи законопроектів був перетворений на секретаріат з питань правової та лінгвістичної експертизи законопроектів і став частиною Офісу Прем'єр-міністра. Див.: *The Ministry of Justice: Organisation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-justice/organisation/>; *The Prime Minister's Office: Organisation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.se/government-of-sweden/prime-ministers-office/organisation/>

Council), яка продовжила діяльність реорганізованих Мовної ради зі шведської (*Swedish Language Council*), Мовної ради з фінської у Швеції (*Finnish Language Council in Sweden*), Групи зі зрозумілої мови. Зі створенням нової координаційної структури завдання Групи зі зрозумілої мови було розширено з метою охоплення відповідної діяльності на території всієї Швеції [4, с. 177].

Проте шведські розробники законодавства й досі стикаються з викликом щодо їхніх навичок «зрозумілої мови». Правила та директиви Європейського Союзу, що мають стати частиною шведського законодавства, часто пишуться надто складно. Для протидії цьому шведський уряд створив нову посаду: експерт-лінгвіст, який спеціально працюватиме над питаннями мови ЄС.

Також шведи дійшли висновку, що проблеми перекладу європейських документів варто вирішувати від самого початку. Адже континентальна мова є більш розлогою, а якщо на неї накладаються бюрократичні мовні звороти та відповідний професійний жаргон, вона ускладнюється вдвічі чи навіть втричі. Наявну мову актів ЄС було важко перекладати сучасною шведською мовою, адже за правилами перекладу одне речення має перекладатися так само як одне. До того ж якість перекладу значно залежить від якості оригіналу. Було проведено спеціальні дослідження, що підтвердили: переклад таких документів зводить нанівець усю національну роботу з розвитку «зрозумілої мови».

Розв'язання проблеми знайшли в державній політиці просування ініціатив та ідей щодо «зрозумілої мови» в ЄС. Зокрема, Служба з мови ЄС Міністерства юстиції Швеції¹:

- надає підтримку шведським перекладачам і редакторам-юристам, передусім з термінологічних питань;

- заохочує шведських ЄС-делегатів, які беруть участь у різних робочих групах Євросоюзу, звертати увагу на керівні принципи чіткої (ясної) підготовки законопроектів, прийняті в Європейському Союзі, і використовувати їх з метою поліпшення мови та структури правових документів, як щодо вихідного тексту, так і щодо шведського перекладу;

- доносить позицію Швеції щодо регуляторної реформи в ЄС, яка є такою: проведення реформи має також передбачати переписування «зрозумілою мовою» ухвалених раніше документів, нарівні з поширенням методів дерегуляції, консолідації або використання аналізу впливу, які є основними питаннями в Програмі кращої законотворчості (*Better Lawmaking Program*) [4, с. 172].

Загалом Швеція намагається прищеплювати нову культуру підготовки документів у Європейському Союзі та вважає, зокрема, що стара традиція писати для експертів, а не для громадян ЄС має бути змінена [10, с. 25–26].

Шведське головування в ЄС у 2001 році посилює розвиток використання зрозумілої мови в європейському праві, й 2002 року Європейська Комісія представила План дій щодо «спрощення і поліпшення регуляторного середовища»². Він підкреслює важливість перетворення законодавства Союзу на більш ефективне та пропонує програму зі спрощення та оновлення існуючого зводу норм європейського права.

Швеція, докладаючи зусиль щодо мови підготовки документів ЄС, отримала бажаний результат і на національному рівні. Здобутки Швеції з розвитку «зрозумілої мови» стали невід'ємною частиною звіту країни щодо впровадження ліпшого регулювання [12].

На сьогодні використання зрозумілої мови є однією з 31 вимог³ державної комунікативної політики Канади⁴. У цьому документі стверджується:

«Обов'язок органів влади інформувати громадськість включає зобов'язання комунікувати ефективно. Інформація про політику, програми, послуги та ініціативи має бути чіткою, актуальною, об'єктивною, легкою для розуміння та корисною.

¹ Ймовірно, зараз ця група є частиною Секретаріату з питань правової та лінгвістичної експертизи законопроектів в Офісі прем'єр-міністра.

² issued by the Commission, 5.6.2002

³ Разом з вимогами щодо корпоративної ідентичності, кризової, ризикової комунікації та комунікації з надзвичайних ситуацій, планування, оцінки, координування комунікації, внутрішньої комунікації тощо.

⁴ Державну комунікативну політику Канади було ухвалено 1 серпня 2006 року. Чинна версія містить зміни від 1 квітня 2012 року.

Для забезпечення ясності та логічної структурованості інформації зрозуміла мова та належна граматики повинні вживатися в усіх комунікаціях із громадськістю. Цей принцип можна застосувати і до внутрішніх комунікацій, а також до інформації, підготовленої для парламенту або будь-якого іншого офіційного органу незалежно від того, надається інформація усно чи письмово» [13]. У документі окремо наголошується, що «зрозуміла мова» має використовуватися в процесі консультацій з громадськістю.

Для деталізації вимог, що висуває уряд у контексті застосування «зрозумілої мови», передбачено підготовку спеціального керівництва (*guide*), яке також становитиме частину державної комунікативної політики Канади.

Наразі використовуються рекомендації, розроблені Державним бюро перекладу Канади [14]. Рекомендації структуровано за такими розділами:

- 1) вступна частина;
- 2) зосередження на читачеві: хто буде читачем, що має дізнатися читач, як читач буде використовувати інформацію;
- 3) організація тексту;
- 4) словник тексту: використання простих, знайомих слів та виразів; вибір дієслів замість дієслівно-іменникових сполук; уникнення жаргону; роз'яснення складних ідей; уникнення задовгої послідовності іменників;
- 5) побудова речень;
- 6) верстка і дизайн;
- 7) тестування.

Шлях до цих нормативних вимог був тривалим. Хронологія основних подій є такою:

1970-ті	Розвиток правової освіти широких верств суспільства.
1973-1992	Діяльність Інформаційної ради з канадського законодавства (<i>Canadian Law Information Council</i>), яка була осередком накопичення, аналізу й поширення білінгвальної інформації щодо законодавства, зокрема у вигляді публікацій, орієнтованих на широкий загал.
1973-1992	Діяльність Центру зрозумілої мови (<i>Plain Language Centre</i>) у Торонто, що надавав ресурсну та освітню підтримку англійською та французькою мовами.
1976	Конференція з уніфікованих законів Канади (<i>Uniform Law Conference of Canada</i>) підготувала рекомендації щодо модернізації та стандартизації редакційних стилів нормативно-правових актів, зокрема використання принципів зрозумілої мови.
1991	Національний секретаріат грамотності (<i>National Literacy Secretariat</i>) видав посібник «Зрозуміла мова: ясно та просто» (<i>Plain Language: Clear and Simple</i>), який було розданий всім державним службовцям.
1992	Невдала спроба ухвалити закон про зрозумілу мову.
1995	Пілотний проект уряду Канади щодо переписування зрозумілою мовою частини Положення щодо вибухових речовин.
2001	Уряд Канади підготував чотири типові документи «зрозумілою мовою» щодо надання кредитів та одночасно змінив федеральні вимоги щодо розкриття інформації фінансовими установами, що корелювали з пропонованими формами.
2005	До цього року всі структурні підрозділи уряду мали підготувати інформацію про впроваджувану політику та програми «зрозумілою мовою» та розмістити її в інтернеті.

У 1960-х роках у Канаді тривав потужний рух за соціальні реформи, який закликав до безпосередньої участі громадян у процесах, пов'язаних із правом і справедливістю. Наприкінці 60-х років і на початку 70-х років поширилася правова освіта широких верств суспільства, яка мала на меті надавати інформацію про закони, навчити людей отриманню доступу до відповідних ресурсів, а також організацію тренінгів та стимулювання громадськості залучатися до діяльності, пов'язаної із законотворчістю. Одним з основних методів привертання й утримання уваги населення було використання «зрозумілої мови» в інформаційно-освітніх матеріалах [6].

У 1973 р. у відповідь на рекомендації Національної ради з питань здійснення правосуддя в Канаді (*Council on the Administration of Justice in Canada*) та результати спільного дослідження Департаменту юстиції (*Department of Justice*) та Канадської асоціації адвокатів (*Canadian Bar Association*) щодо вивчення інформаційних потреб практикуючих юристів було створено Інформаційну раду з канадського законодавства. Рада була заснована як некомерційна організація, основним джерелом фінансування якої став федеральний уряд [8]. Рада визначила такі пріоритети діяльності:

- вдосконалення видання законів, регулятивних актів і прецедентів та сприяння доступу до цих первинних джерел права;
- сприяння здійсненню необхідних проектів і програм з метою заповнення прогалин у базовій юридичній літературі Канади;
- розроблення, постачання і координування публікації правових матеріалів, призначених для широкої громадськості з конкретним посиланням на особисті права індивіда і його права щодо уряду і державних установ.

Рада стала центром збору, оброблення й поширення даних для всіх користувачів системи правової інформації – юристів, викладачів, бібліотекарів юридичних бібліотек, юридичних товариств і органів влади. Діяльність ради передбачала як участь в інших проектах, наприклад надання їм підтримки, так і розвиток та реалізацію власних проектів. Зокрема, рада створила Центр зрозумілої мови в Торонто. Центр надавав ресурсну підтримку усім, хто зацікавлений в «зрозумілій мові», а також розробляв та проводив курси написання «зрозумілою мовою». Діяльність центру тривала стільки, скільки й діяльність Ради – майже 20 років: з 1973 по 1992 роки. Їх закрили через брак фінансування.

У 1976 році Конференцією з уніфікованих законів Канади¹ було підготовлено й ухвалено Канадські договори щодо законопроекування (*Canadian Legislative Drafting Conventions*). Ці договори були розроблені для модернізації та стандартизації редакційних стилів нормативно-правових актів і, зокрема, запозичили багато принципів із написання документів «зрозумілою мовою».

Проте впроваджувати «зрозумілу мову» у практичній діяльності першими стали професійні організації². У 1979 році Банк Нової Шотландії (*Bank of Nova Scotia*) найняв адвоката Роберта Діка (*Robert Dick*) для перероблення (зовнішнього вигляду) і переписання кредитних форм. У той же період Королівське страхування Канади (*Royal Insurance of Canada*) підготувало страхову політику зрозумілою мовою. Потім у 1990 році Канадська асоціація адвокатів (*Canadian Bar Association*) і Канадська асоціація банкірів (*Canadian Bankers' Association*) опублікували доповідь під назвою «Занепад і падіння абракадабри: Звіт про документацію зрозумілою мовою». Звіт рекомендував шляхи використання «зрозумілої мови» в юридичній і банківській сферах.

Проведені у 1980-х роках дослідження виявили, що 90 % канадців почувалися невпевненими щодо своїх знань правової системи Канади, а понад 40 % визнали труднощі в читанні та розумінні правових та офіційних документів. Усе це засвідчило критичну важливість публікацій «зрозумілою мовою» [6].

Національний секретаріат грамотності запровадив низку ініціатив щодо поширення «зрозумілої мови». Зокрема, створив Міжвідомчий комітет зі зрозумілої мови (*the Interdepartmental Committee on Plain Language*); підтримував і заохочував групи

¹ Uniform Law Conference of Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ulcc.ca/en/home/>

² Аналогічним є досвід Ірландії.

грамотності в провінціях, наприклад розвиток «зрозумілої мови» та послуг Канадської асоціації охорони здоров'я¹. Також секретаріат опублікував кілька посібників зі «зрозумілої мови», а саме:

– «Зрозуміла мова: ясно та просто» (*Plain Language: Clear and Simple*) у 1991 році;

– «Зрозуміла мова: ясно та просто. Посібник для тренерів» (*Plain Language: Clear and Simple – Trainer's Guide*) у 1994 році. Видання складало 220 сторінок і містило всі необхідні матеріали для проведення дводенного тренінгу.

Перше видання було роздане усім державним службовцям та поступило у продаж. Незважаючи на час, що минув із моменту публікації, ця брошура є одним з кращих матеріалів за темою [15]. Понад те, саме це видання (його оновлена версія) стане основою керівництва (*guide*), що буде ухвалено в межах державної комунікативної політики Канади [7].

У квітні 1992 року була спроба ухвалити закон про зрозумілу мову, яким планувалася створити спеціальний комітет, що мав би переписувати закони зрозумілою мовою. Автор законопроекту – Я. Вадделл (*Jan Waddell*) – наводив такі статистичні дані: 4 млн канадців мають здатність читати тексти, тільки якщо вони просто сформульовані та належним чином надруковані (структуровані); ще 2,9 млн канадців мають складнощі сприйняття тексту, незважаючи на простоту мови та якість обраного дизайну. Автор законопроекту переконував: «Якщо ми хочемо зміцнювати повагу і знання закону та функціонуючих демократичних інститутів, ми повинні зробити роботу нашого уряду безпосередньо доступною якомога більшій кількості людей. Адже у нас є громадяни, які не вміють читати і писати добре, а також у нас є ті, які прекрасно читають, але, тим не менш, спотикаються через архаїчну і заплутану мову. У суспільстві, де інформація є силою, наша мета повинна полягати в тому, щоб сприяти здатності людей отримувати інформацію» [16]. Як аргумент щодо реальної можливості органів влади працювати з використанням принципів «зрозумілої мови» Я. Вадделл наводив численні приклади провінцій Канади [3; 7] та приватних ініціатив.

Хоча законопроект не підтримали, зокрема через використання автором того ж самого юридичного жаргону, його ідея привернула багато уваги.

У 1995 році уряд Канади ініціював пілотний проект з переписування урядових постанов «зрозумілою мовою». Міністерство юстиції відповідало за перероблення частини Положення щодо вибухових речовин (*Explosives Regulations*). Цей проект засвідчив не тільки можливість написання технічного матеріалу доступною мовою, а й значущість широких консультацій з користувачами й тестування зручності (*usability*) текстів. Потім, у 1997 році, було вирішено переписати «зрозумілою мовою» «Закон про страхування зайнятості» (*The Employment Insurance Act*), який вважався одним із найскладніших для розуміння федеральних законів. Метою проекту було зробити цю важливу частину соціального законодавства зручнішою для користувачів і легшою для розуміння, зберігаючи при цьому основні положення і принципи чинного Закону. У межах проекту було залучено консалтингову фірму, яка спеціалізується у сфері графічного дизайну і комунікації. Цій фірмі було доручено підготувати незалежний звіт про принципи та методи дизайну, що мають поліпшити доступ громадськості до закону. Інша незалежна фірма провела масштабне дослідження, зокрема методом фокус-груп, щодо читабельності та зручності роботи із законопроектом, написаним «зрозумілою мовою», і надала докази, які засвідчили явну перевагу версії, написаної «зрозумілою мовою», з боку громадськості [10, с. 24–25].

Як стверджує М. Аспрей (*Michèle M. Asprey*), отримані результати виявилися настільки ефективними, що із завершенням переписування кожного нового акта інші державні установи виявляли інтерес до поліпшення способів комунікування законодавчих вимог із громадянами [3].

У березні 2001 року уряд Канади опублікував чотири типові документи «зрозумілою мовою» щодо надання кредитів та одночасно змінив федеральні вимоги щодо розкриття інформації фінансовими установами. Вимоги щодо звітності корелювали з пропонованими

¹ Дет. див. : Souque, Y. Plain Language Progress around the world: Canada / Y. Souque // Plain Language Association International (PLAIN) Fourth Biennial Conference Proceedings Toronto, Canada (26–29 Sept. 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nald.ca/PROVINCE/ont/PLAIN/ip_panel/canada/1.htm

формами. У такий спосіб уряд спонукав усі фінансові установи та роздрібних кредиторів використовувати типові документи для підготовки своїх власних аналогічних документів. Формально використання типових документів є добровільним, але ідея, що стоїть за їх розробленням, спрямована на досягнення двох цілей: зробити простішим для розуміння споживачів кредитну картку, кредитну лінію та інші кредитні угоди і допомогти фінансовим установам виконувати свої зобов'язання відповідно до нових федеральних вимог щодо розкриття інформації.

Канадська агенція з комунікацій (*Communication Canada*¹) у 2003 р. опублікувала брошуру-посібник «Успішна комунікація: грамотність і ти» (*toolkit «Successful Communication: Literacy and You»*), що містила окремий розділ з використання «зрозумілої мови» у письмових комунікаціях [17]. Буклет також має перелік успішних комунікативних проектів, реалізованих федеральним урядом, зокрема щодо «зрозумілої мови»:

– керівництво з участі у виборах: *An Elections Canada user-friendly guide to voting in Canada «I Can Vote!»*;

– рекомендації з використання «зрозумілої мови» у сфері охорони здоров'я: *Health Canada document «Plain Language Health Information: What Does it Look Like?»*;

– підготовка чотирьох типових документів «зрозумілою мовою» щодо надання кредитів, про які йшлося вище.

Канадський уряд встановив кінцевий термін – до 2005 року – для підготовки усіма структурними підрозділами інформації про впроваджувану політику та програми зрозумілою мовою та розміщення її в мережі інтернет [7].

Голова кожного департаменту уряду і структурного підрозділу є безпосередньо відповідальним за дотримання комунікативної політики, включаючи використання зрозумілої мови. Два відділи – Секретаріат Ради Казначейства (*Treasury Board Secretariat*) та Бюро Таємної ради (*Privy Council Office*) – здійснюють моніторинг реалізації комунікативних планів та аудит звітів структурних підрозділів.

Висновки. У спосіб ретроспективного аналізу встановлено логіку та послідовність інституалізації принципів «зрозумілої мови» в діяльності органів влади Швеції та Канади, що має практичне значення для розбудови відповідної практики в Україні.

Виявлено, що впровадження концепції «зрозуміла мова» в діяльності національних органів державної влади має різні виміри:

– «зрозуміла мова» на відміну від закону має «зворотну силу»: переписуються ухвалені раніше акти;

– принципи «зрозумілої мови» стосуються не лише самого тексту, а й його зовнішнього вигляду / дизайну;

– для застосування «зрозумілої мови» першочергово обираються теми, що є максимально актуальними для населення: оподаткування, соціальне страхування, пенсійне забезпечення тощо;

– створюються окремі посади та структурні підрозділи в органах влади, які займаються «зрозумілою мовою»;

– функціонують дослідні інститути (центри), які займаються вивченням «зрозумілої мови» в інтересах органів влади;

– видаються спеціальні словники та керівництва;

– існують навчальні програми та проводяться окремі тренінги.

Встановлено, що особливостями впровадження принципів зрозумілої мови в діяльності органів влади Швеції є такі:

1) рух «згори донизу» – ініціатива походить від уряду до інших органів влади;

¹ Канадська агенція з комунікацій була структурним підрозділом Департаменту громадських робіт та урядових служб уряду Канади. Агенція відповідала за надання підтримки підрозділам уряду у роботі, пов'язаній з громадянами; за забезпечення інтернет-присутності федерального уряду і ведення урядового веб-сайту. Агенція було створена (після проведення референдуму Квебека щодо незалежності у 1995 році) з метою сприяння комунікації федерального уряду зі усієї Канади, проте багато канадців вважали агенцію джерелом державної пропаганди. Через фінансовий скандал агенцію було закрито 31 березня 2004. Дет. див.: *Communication Canada: wikipedia* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Communication_Canada

2) створена ціла система нормативно-правових актів, що регламентують використання «зрозумілої мови»;

3) імплементація правил і директив ЄС (написаних мовою єврожаргону та орієнтованих на експертів, а не пересічних громадян) негативно впливала на національну роботу з розвитку «зрозумілої мови», що спонукало до формування державної політики просування ініціатив та ідей «зрозумілої мови» в Європейському Союзі.

Виявлено, що особливостями впровадження принципів «зрозумілої мови» в діяльності органів влади Канади є такі:

1) ініціатива йде «знизу вгору»: професійні об'єднання, суспільні рухи, місцеві органи влади самі активно розвивають вживання зрозумілої мови та вимагають від центральних органів влади відповідних дій;

2) використання «зрозумілої мови» закріплено державною комунікативною політикою Канади;

3) використовується двомовний підхід до «зрозумілої мови»: на федеральному рівні закони, постанови та судові звіти публікуються англійською і французькою мовами. Федеральні закони та правила є «спільно розробленими»: по одному представнику англійської та французької мови залучаються для розроблення кожного закону і правила. Таким чином, «зрозуміла мова» політики канадського уряду рівною мірою стосується кожної мови. Насправді, за даними Комісії з правової реформи Канади [3], двомовне складання може поліпшити текст.

Список використаних джерел:

1. Посол ЄС назвав 5 ключових реформ, які має здійснити Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/08/25/7053776/>

2. Баровська А. В. «Зрозуміла мова» як основа підготовки нормативно-правових актів: наукова думка та практика в Україні / А. В. Баровська // «Парламентські читання»: мат. VI міжн. наук. конф. (Київ, 2016). – Рукопис.

3. Plain language around the world // Plain Language for Lawyers / Michèle M Asprey. – 4th edition. – Annandale : The Federation Press, 2010. – 352 p.

4. Ehrenberg-Sundin B. The Swedish Approach to Clear Legislation and Clear Official Texts / B. Ehrenberg-Sundin // Obscurity and Clarity in the Law: Prospects and Challenges. – Hampshire : Ashgate Publishing Limited, 2008. – P. 165–179.

5. Ehrenberg-Sundin B. Plain language in Sweden, the results after 30 years [Електронний ресурс] / B. Ehrenberg-Sundin. – Режим доступу: <http://www.plainlanguage.gov/usingPL/world/world-sweden.cfm>

6. Power to the People: The Legal Studies Program Pamphlet Collection, 1976–1995 / Kirsten Wurmman & Diane Rhyason [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cplea.ca/wp-content/uploads/2014/12/pamph.pdf>

7. Brockman A. Putting Plain Language into Practice [Електронний ресурс] / A. Brockman // NWT Literacy Council, 2004. – Режим доступу: <http://www.nwtliteracy.ca/resources/plainlang/practice/practice.pdf>

8. McMahon T. Improving Access to the Law in Canada With Digital Media [Електронний ресурс] / T. McMahon // Government Information in Canada / Information gouvernementale au Canada. – 1999, March. – № 16. – Режим доступу: <http://www.usask.ca/library/gic/16/mcmahon.html>

9. Баровська А. В. «Зрозуміла мова» / «plain language» як умова реалізації комунікації влада – громадськість та побудови наративів / А. Баровська, І. Коваль // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 4. – Рукопис.

10. Plain language and legislation // The Office of the Scottish Parliamentary Counsel. – February 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gov.scot/resource/doc/93488/0022476.pdf>

11. The Language Act (2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Sweden/languageact.pdf>

12. Better Regulation in Europe: Sweden 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oced_sweden_2010.pdf

13. Communications Policy of the Government of Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_e.asp#poli

14. Plain language // The Canadian Style [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tcdnstyl-chap?lang=eng&lettr=chapsect13&info0=13>

15. Cheung I. Plain Language: Clear and Simple [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ivacheung.com/2014/03/plain-language-clear-and-simple/>

16. Waddell I. The Case For Plain Language Legislation // Canadian Parliamentary review. – 1992. – № 4, Vol 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revparl.ca/english/issue.asp?art=950¶m=143>

17. Successful Communication: Literacy and You [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.copian.ca/library/learning/successe/successe.pdf>

** Баровська Анастасія Валеріївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.*

УДК 336.1:352:005.591.4(477)

Юлія Глущенко *

БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проведено дослідження стану бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування в період незалежності та в умовах децентралізації влади в Україні. Визначено, що останнім часом в Україні існувала тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій та територіальних розбіжностей в розподілі та використанні ресурсного потенціалу, високим був рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих регіонів. Запропоновано запровадження нового механізму фінансового вирівнювання розподілу доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

Ключові слова: децентралізація, доходи, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, трансферти.

Глущенко Ю. А. Бюджетное обеспечение местного самоуправления в процессе децентрализации власти в Украине.

В статье проведено исследование состояния бюджетного обеспечения органов местного самоуправления в период независимости и в условиях децентрализации власти в Украине. Определено, что в последнее время в Украине существовала тенденция углубления межрегиональных диспропорций и территориальных разногласий в распределении и использовании ресурсного потенциала, высоким был уровень концентрации основных экономических ресурсов в пределах отдельных регионов. Предложено введение нового механизма финансового выравнивания распределения доходов между бюджетами одного уровня с учетом налогового потенциала и создание специальных бюджетных фондов финансового выравнивания территорий.

Ключевые слова: децентрализация, доходы, местное самоуправление, местные бюджеты, трансферты.

Hlushchenko Y. A. Budget support of local government in the decentralization process of government in Ukraine.