

Проблеми та перспективи реалізації статті 7 «Мова освіти» Закону України «Про освіту» 2017 року

В. Марковський

кандидат юридичних наук,
завідувач відділення практичного навчання
навчально-методичного відділу
Львівського державного університету внутрішніх справ

В. Шевченко

в. о. директора Комунального вищого навчального закладу
«Бердичівський медичний коледж»
Житомирської обласної ради

Стаття присвячена питанням реалізації статті 7 «Мова освіти» Закону України «Про освіту» та її відповідності частині п'ятій статті 53 Конституції України. Аналізуються правові колізії, що виникають між положеннями Закону України «Про засади державної мовної політики» (стаття 20 «Мова освіти») та Закону України «Про освіту» (стаття 7 «Мова освіти»).

Ключові слова: Конституція України, мовні права, державна мова, навчання рідною мовою, вивчення рідної мови, мови національних меншин, правові колізії.

Із набранням чинності Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року (далі — Закон про освіту), зокрема статтею 7 «Мова освіти»¹, в Україні можуть бути створені належні правові можливості для реалізації статті 10 Конституції України про статус української мови як державної. Також у статті 7 вказаного закону містяться правові приписи, покликані забезпечити реалізацію частини п'ятої статті 53 Конституції України щодо права нацменшин на освіту рідною мовою у навчальних закладах України².

Водночас існує вірогідність внесення суттєвих змін до статті 7 «Мова освіти» Закону про освіту через критику цієї статті з боку таких держав, як Угорщина, Румунія, Болгарія, Греція і Росія³. Так, 15 вересня 2017 року опубліковано заяву

¹ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Глави міністерств закордонних справ Угорщини, Болгарії, Румунії і Греції підписали листа українському колезі П. Клімкіну, у якому висловили занепокоєння щодо нового українського закону про освіту. Як убачається, найбільше шкоди Україні може завдати позиція Угорщини, Міністр закордонних справ якої (П. Сіятро) заявив про блокування будь-яких ініціатив України, спрямованих на зближення з ЄС, через прийняття статті 7 Закону про освіту у чинній редакції [Це нашкодить Україні (*Ukrainának ez fájni fog*). Офіційна заява МЗС Угорщини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kormany.hu/hu/>

Міністра освіти і науки України Л. Гриневич про намір направити мовну статтю Закону про освіту на експертизу до Ради Європи. На думку Л. Гриневич, це необхідно для того, щоб засвідчити відсутність порушень Україною міжнародних зобов'язань. Згодом Президент України П. Порошенко підтвердив доцільність такої ініціативи і вказав, що «результати експертизи і дискусії в результатах перемовин можуть бути враховані і в новій редакції закону про середню освіту»¹.

Окрім цього, 6 жовтня 2017 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII². Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що Закон про освіту не відповідає статтям 8, 10, 11, 22, 24, 53 Конституції України, зокрема порушує права національних меншин на навчання рідною мовою.

На нашу думку, внесення змін до статті 7 Закону про освіту може зашкодити належному забезпеченню статусу української мови як державної. Але постає питання, чому ж виникла ця ситуація і якими аргументами послугуються опоненти такої редакції статті 7 Закону про освіту? Так чи інакше, Українській державі необхідно буде доводити, що правові приписи Закону про освіту не суперечать Конституції України і не порушують взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань щодо права меншин на освіту рідною мовою.

Така постановка проблеми зумовлена ще й тим, що досі невирішеним і дискусійним є питання, в якому обсязі може застосовуватися мова національної меншини в освітніх закладах України? Із цим пов'язана інша проблема: в якому ж обсязі має застосовуватися державна мова у навчальних закладах, що провадять освітній процес мовою національної меншини (корінного народу)?

Ще одним нагальним питанням, яке потребує обговорення фахівців та належного правового врегулювання, є колізія правових норм, що виникає між правовими нормами Закону України «Про засади державної мовної політики» (стаття 20 «Мова освіти»)³ та Закону про освіту (стаття 7 «Мова освіти»)⁴.

Мета пропонованої увазі читача наукової розвідки полягає в дослідженні проблем і перспектив реалізації статті 7 Закону про освіту в нашій державі, зокрема у з'ясуванні обґрунтованості критики суб'єктів права (йдеться як про внутрішніх опонентів, так і представників іноземних держав) щодо порушення Україною прав національних меншин на освіту (навчання) рідною мовою, гарантованих стат-

kulgazdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/ukrajnanak-ez-fajni-fog]. Позицію Росії необхідно аналізувати у зв'язку з її агресією проти України.

¹ Виступ Президента України на зустрічі з працівниками освіти [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zustrichi-z-pracivnikami-osvit-43638>

² Конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf

³ Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

⁴ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

тею 53 Конституції України. Спробуємо також: надати аргументи, що дозволять Україні все ж таки залишити без змін новели статті 7 Закону про освіту; проаналізувати відповідність статті 7 Закону про освіту Гаазьким рекомендаціям щодо прав національних меншин на освіту (далі — Гаазькі рекомендації); виявити основні суперечності та неузгодженості (колізії), які виникли в результаті запровадження статті 7 Закону України про освіту, та довести необхідність скасування Закону України «Про засади державної мовної політики» (далі — Закон про мовну політику) через його неконституційність.

Питання, що порушуються у науковій статті, плідно вивчали В. Колісник, І. Лопушинський, В. Мицик, І. Усенко, Л. Невара, Є. Ткаченко, В. Маляренко, М. Ярмоленко. Однак публікації цих авторів датовані періодом до 2017 року, тобто науковці не досліджували проблем, пов'язаних із прийняттям Закону про освіту, що набув чинності 28 вересня 2017 року. Джерельною базою пропонованого дослідження є рішення Конституційного Суду України (далі — КСУ), що стосувалися реалізації державної мовної політики у сфері мови освіти¹, окремі думки суддів КСУ стосовно вказаних рішень та офіційна статистика, наведена Міністром освіти України Л. Гриневич².

Упродовж 2017 року в Інтернеті, переважно на сторінках аналітичних ЗМІ, триває активна дискусія щодо запровадження положень статті 7 Закону про освіту³. Мали місце критичні публікації стосовно прийнятого парламентом України Закону про освіту, зокрема щодо статті 7 цього законодавчого акта⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 5–13; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 2 лютого 2010 року № 4-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-10>

² Лілія Гриневич: новий Закон «Про освіту» розширює можливості українських дітей, які належать до нацменшин, для отримання освіти та сприяє реалізації їхніх конституційних прав (Додана остання редакція статті про мову) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/09/15/liliya-grinevich-novij-zakon-%C2%ABpro-osvitu%C2%BB-rozshiruyue-mozhливosti-ukrayinskix-ditej,-yaki-nalezhat-do/>

³ Голуб А. Стаття розбрату [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Society/194641>; Масенко Л. Мовний режим у школах і завдання дерусифікації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/28800659.html>; Тужанський Д. Мовний конфлікт з Європою: як діяти Києву, щоб зберегти норми освітнього закону [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/09/18/7071149/>

⁴ Румуни Чернівецької області просять Президента накладати вето на Закон «Про освіту» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://acc.cv.ua/chernivtsi/26146-rumuni-chernivetskoji-oblasti-prosyat-prezidenta-naklasti-veto-na-zakon-pro-osvitu>; Восьма сесія облради: депутати внесли слушні ініціативи та підтримали звернення до Президента України щодо Закону «Про освіту» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://>

На чому ж ґрунтується позиція представників деяких національних меншин та урядів держав, що виступили проти статті 7 Закону про освіту і вказують на порушення статті 53 Конституції України?

Сутність критики опонентів запровадження новел, передбачених у статті 7 «Мова освіти» Закону про освіту, полягає в тому, що її правові приписи начебто звужують обсяг прав національних меншин, гарантованих статтею 53 Конституції України та міжнародними договорами. На їхню думку, витіснення мов меншин із освітнього процесу на другому і третьому рівнях повної загальної середньої освіти відбудеться (хоча ще й не відбулося!¹) через запровадження викладання навчальних дисциплін українською. Викладене, на нашу думку, не відповідає дійсності.

Необхідно також уточнити, що йдеться про заклади освіти, у яких освітній процес, до набрання чинності статтею 7 «Мова освіти» Закону про освіту, відбувався мовою національних меншин. Українська мова та література в таких школах вивчалися лише як навчальні дисципліни².

Відповідно до положення частини п'ятої статті 53 Конституції України 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 товариства³. Очевидно, що поняття «навчання рідною мовою» і «вивчення рідної мови», які застосовуються для позначення мовних прав національних меншин у сфері освіти, не тотожні.

Поняття «навчання рідною мовою» означає провадження освітнього процесу поряд із державною мовою мовою національної меншини чи корінного народу. Тобто польськомовна, румунськомовна чи караїмськомовна школи (кафедри, факультети, інститути) можуть здійснювати освітній процес двома мовами: українською та національної меншини (корінного народу), але не винятково мовою відповідної меншини (див. пункти 1, 11–18 Гаазьких рекомендацій)⁴. Також це

zakarpat-rada.gov.ua/post_rotation/vosma-sesiya-oblrady-deputaty-vnesly-slushni-initsiatyvy-ta-pidtrymaly-zvernennya-do-prezydenta-ukrajiny-schodo-zakonu-pro-osvitu/

¹ У розділі XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про освіту встановлено, що особи, які належать до корінних народів, національних меншин України і розпочали здобуття загальної середньої освіти до 1 вересня 2018 року, до 1 вересня 2020 року продовжують здобувати таку освіту відповідно до правил, які існували до набрання чинності цим Законом, з поступовим збільшенням кількості навчальних предметів, що вивчаються українською мовою.

² «Згідно з офіційною статистикою, в Україні навчається близько 400 тисяч дітей національних меншин у 735 навчальних закладах. Близько 16 тисяч дітей румунської та ще 16 тисяч дітей угорської громад також навчаються рідною мовою. У цих школах навчання здійснюється виключно мовою національних меншин, при цьому українську вивчають як предмет, на що відводиться 2 години на тиждень» (Лілія Гриневич) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mon.gov.ua/usi-novini/novini/2017/09/15/liliya-grinevich-novij-zakon-%C2%ABpro-osvitu%C2%BB-rozshiryue-mozhlivosti-ukrayinskix-ditej,-yaki-nalezhat-do/>

³ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁴ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/hcnm/32194?download=true>

означає, що певний обсяг навчально-методичного, дидактичного матеріалу різних навчальних дисциплін у такій школі (на кафедрі, факультеті, в інституті) розроблено мовою національної меншини чи корінного народу. Отже, виникає питання: який обсяг навчально-методичного, дидактичного матеріалу навчальних дисциплін мовою національної меншини може використовуватися для освітнього (навчального) процесу в школах для національних меншин? Вважаємо, що обсяг застосування державної мови в освітньому процесі українських шкіл, де навчаються представники цих меншин і корінних народів, не має бути меншим ніж 50 %. Визначення такого обсягу може стати предметом регулювання спеціального закону про середню освіту або предметом консультацій представників окремо нацменшини та МОН України, як це, наприклад, пропонується пунктами 20, 21 Гаазьких рекомендацій.

Поняття «вивчення рідної мови» є дещо вужчим у контексті прав національних меншин на освіту рідною мовою, аніж «право на навчання рідною мовою», і передбачає вивчення мов меншин. Його зміст безпосередньо стосується права національних меншин і корінних народів на вивчення їхньої рідної мови у дошкільних закладах, школі та ВНЗ або через національні культурні товариства на території всієї держави. Тобто, зважаючи на текст Конституції України, ні кількісні показники, ні територія проживання національної меншини чи корінного народу не можуть завадити праву громадянина України, який належить до національної меншини чи корінного народу, вивчати рідну мову свого народу. Відповідно до положення Конституції України (частина третя статті 53)¹ та Закону України про освіту² (абзац п'ятий частини першої статті 7) держава бере на себе зобов'язання таке право забезпечити³.

У такому значенні поняття «навчання рідною мовою» і «вивчення рідної мови» мали б застосовуватися в українському законодавстві винятково для позначення мовних прав національних меншин (також корінних народів), як це і закріплено у частині п'ятій статті 53 Конституції України. Що ж стосується української мови,

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року № 214к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141,

² Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

³ Очевидно, що йдеться про гарантоване право представників національних меншин чи корінного народу вивчати рідну мову, навіть якщо така особа (наприклад, дитина в класі) є одна. У такому разі, на нашу думку, юридичною підставою для вивчення особою мови національної меншини чи корінного народу має бути заява такої особи (осіб) про забезпечення гарантованого законом права. Отже, правове значення тут матиме лише бажання, вимога (заява особи, осіб) вивчати рідну мову в тому чи іншому навчальному (державному чи комунальному) закладі. Однак такі деталі, сподіваємося, будуть прописані в Законі України «Про середню освіту», на що, зокрема, вказувала і Міністр освіти і науки. Єдиною умовою забезпечення цих освітніх потреб представників національної меншини (корінного народу) з боку держави є можливість (здатність) навчального закладу (школи чи ВНЗ) певної територіальної громади забезпечити вивчення мови національної меншини чи корінного народу. Тут, власне, можуть виникнути проблеми з педагогічними (науково-педагогічними) кадрами для реалізації гарантованого Конституцією України права. Наприклад, це може бути проблема викладачів (вчителів), які б змогли навчати мови караїмів або кримських татар, тобто наших співвітчизників, які переїхали до Львова через окупацію Росією Кримського півострова.

то саме вона і є мовою освітнього процесу, як це і відтворено в абзаці першому частини першої статті 7 Закону про освіту¹.

Отже, поняття, використані у формулюванні частини п'ятої статті 53 Конституції України, — «навчання рідною мовою» і «вивчення рідної мови» — належать до обсягу прав національних меншин на освіту рідною мовою і юридично закріплюють двомовність у школах, де навчаються громадяни України — представники національних меншин.

Викладене є очевидним з огляду на офіційне тлумачення статті 10 Конституції України у Рішенні КСУ від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі щодо застосування української мови, у пункті 2 резолютивної частини якого зазначено: «Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова»².

Саме таку формулу (конструкцію) правової норми і використав законодавець у частині першій статті 7 Закону про освіту: «Мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова»³. Ця правова норма закону якраз і має засадниче значення⁴.

Далі в абзаці другому пункту 2 резолютивної частини Рішення КСУ від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 йдеться: «У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин»⁵.

¹ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 5–13.

³ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁴ Особливо важливим для розроблення мовного законодавства в Україні є роз'яснення КСУ про те, що поняття державної мови є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею чи державними символами. Саме тому зазначене доктринальне положення мало б стати засадничим і в розробленні мовного законодавства України. Таке роз'яснення здійснено КСУ з огляду на те, що поняття державної мови міститься у розділі I «Основні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. На цій конституційно-правовій основі мало би вирішуватися питання застосування державної мови в Україні. Ця правова позиція КСУ слугувала аргументом у доказуванні неконституційності Закону про мовну політику під час відкритого слухання у листопаді — грудні 2016 року.

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (спра-

У статті 7 Закону про освіту законодавець фактично продублював резолютивну частину рішення КСУ, сформулювавши положення про те, що особам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання мовою відповідної національної меншини поряд із державною мовою для здобуття дошкільної і початкової освіти¹. Зазначене узгоджується з пунктом 12 Гаазьких рекомендацій, де вказано: «...в ідеалі предмети у початковій школі мають викладатися мовою меншини. Викладання мови меншини як предмета має здійснюватися на постійній основі. Офіційна мова держави також повинна бути предметом постійного викладання... Наприкінці цього періоду кілька предметів практичного або нетеоретичного характеру мають викладатися державною мовою»².

Тобто особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини України (див. абзац третій частини першої статті 7 Закону про освіту).

Щодо другого рівня базової середньої освіти у пункті 13 Гаазьких рекомендацій зазначено: «У середній школі значна частина навчального матеріалу має викладатися мовою меншини. Викладання мови меншини як предмета має здійснюватися на постійній основі. Державна мова також повинна бути предметом постійного викладання, бажано вчителями, які володіють двома мовами і добре знають рівень культурної та мовної підготовки дитини. Протягом цього періоду необхідно поступово збільшувати кількість предметів, які викладаються державною мовою»³.

На нашу думку, наведене узгоджується зі статтею 7 Закону про освіту, правові приписи якої передбачають можливість використання мов нацменшин в освітньому процесі на всіх рівнях освіти, хоч і з перевагою державної мови. Підтвердженням цього є положення частини четвертої статті 7 Закону про освіту, де вказується, що у закладах освіти, відповідно до освітньої програми, можуть викладатися одна або декілька дисциплін двома чи більше мовами — державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу⁴. Згідно з цією новелою Закону в закладах освіти України на всіх рівнях передбачено можливість викладання офіційними мовами держав Європейського Союзу, національні меншини яких проживають в Україні, декількох навчальних дисциплін. Наприклад, хімія та біологія в українських закладах освіти може викладатися водночас польською або ж угорською та українською. Не будемо сперечатися про доцільність такої новели Закону про освіту, але це значно розширює права мен-

ва про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 5–13.

¹ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

² Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/hcnm/32194?download=true>

³ Там само.

⁴ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

шин у сфері освіти порівняно з частиною першою статті 7 цього Закону¹. Тобто правова норма частини першої статті 7 про те, що особам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою поряд з державною мовою для здобуття дошкільної і початкової освіти, не є догмою і не передбачає виключення з освітнього процесу мов меншин на другому та третьому рівнях середньої освіти. Таким чином, частина четверта статті 7 Закону про освіту повністю здатна нівелювати будь-які закиди таких держав, як Угорщина, Румунія, Болгарія, Греція, які є членами ЄС, у намаганні України звужити обсяг мовних прав їхніх національних меншин у сфері освіти.

Окрім цього, існує правова норма, відповідно до якої усім без винятку національним меншинам гарантується право вивчати свою рідну мову, що узгоджується з Гаазькими рекомендаціями (абзац п'ятий частини першої статті 7 Закону про освіту)².

Як ми зазначили, з прийняттям Закону про освіту з відповідною редакцією статті 7 виникла колізія правових норм, які регулюють одні й ті самі суспільні відносини. Йдеться про правовий режим державної мови та мов національних меншин у сфері освіти. У Законі України «Про освіту», який втратив чинність 27 вересня 2017 року, існувала бланкетна норма, згідно з якою мова освіти визначалася відповідно до статті 20 «Мова освіти» Закону про мовну політику 2012 року. Тобто до набрання чинності Законом про освіту 2017 року положення частини п'ятої статті 53 Конституції України про освіту рідною мовою реалізовувалося на підставі статті 20 Закону про мовну політику³. На цьому, зокрема, наголошується в конституційному поданні щодо відповідності Конституції України Закону про освіту⁴.

Водночас чинний Закон про освіту вже не містить жодних посилань на Закон про мовну політику. Натомість є стаття 7 «Мова освіти» Закону про освіту 2017 року, правові приписи якої містять інший порядок застосування державної мови та мов нацменшин у цій сфері, ніж це передбачено статтею 20 Закону про мовну політику. Як вбачається відповідно до теорії права та роз'яснення Міністерства юстиції України, з набранням чинності Законом про освіту ця сфера суспільних відносин врегульовуватиметься на основі статті 7 Закону про освіту⁵.

Саме тому на сайті Угорського посольства в Києві зазначено, що «закон (про освіту — *авт.*) різко скорочує вже досягнутий рівень прав національних меншин як

¹ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

² Там само.

³ Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

⁴ Конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf

⁵ У пункті 1 роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 року № 758-0-2-08-19 вказано, що у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим же нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання.

в освітньому процесі, так і у використанні мови, а не забезпечує і розширює їх згідно прийнятих європейських цінностей та міжнародних норм». Отже це, на їхню думку, є порушенням частини третьої статті 22 Конституції України, оскільки у прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод¹. Тобто Угорська держава вважає, що правові приписи статті 7 Закону про освіту звужують права нацменшин вже тому, що у школах збільшується обсяг викладання навчальних дисциплін українською мовою відповідно до статті 7 Закону про освіту. Так воно і є, якщо врахувати те, що в деяких школах освітній процес здійснюється мовами національних меншин, а українську мову і літературу вивчають тільки як предмет (див. частину восьму статті 20 Закону про мовну політику).

Саме це і є принципово відмінною ознакою статті 7 «Мова освіти» Закону про освіту порівняно зі статтею 20 «Мова освіти» Закону про мовну політику. Отже, втрата чинності статтею 20 Закону про мовну політику і запровадження замість неї статті 7 Закону про освіту стало підставою для претензій до Української держави, зокрема з боку Угорщини, у нібито звуженні мовних прав меншин у сфері освіти і «порушенні» статті 22 Конституції України². Правову колізію між правовими нормами вказаних законів України суб'єктом права на конституційне подання (48 народних депутатів України) використано як аргумент для обґрунтування невідповідності Основному Закону України статті 7 Закону про освіту (див. с. 9, 10, 11 конституційного подання³).

На нашу думку, якраз правові приписи статті 20 Закону про мовну політику нівелюють статус української мови як державної⁴. Наприклад, у частині першій статті 20 цього Закону зазначено: «Вільний вибір мови навчання є невід'ємним правом громадян України, яке реалізується в рамках цього Закону, за умови обов'язкового вивчення державної мови в обсязі, достатньому для інтеграції в українське суспільство»⁵. Також існує положення частини другої статті 20 Закону про мовну політику, згідно з яким «громадянам України гарантується право отри-

¹ Протест проти нового українського закону про мову : Офіційне повідомлення Посольства Угорщини в Києві [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://kijev.mfa.gov.hu/ukr/news/tiltakozas-az-uj-ukran-oktatasi-toerverny-ellen>

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf

⁴ В українському суспільстві, і в науковій спільноті зокрема, постійно обговорюється необхідність оновлення мовного законодавства через те, що Закон про мовну політику неодноразово зазнавав обґрунтованої критики у середовищі як законодавців, так і науковців щодо його неконституційності. Конституційний Суд України відкрив провадження з цього питання у 2014 році, але жодних рішень поки немає. Закон про мовну політику і надалі є чинним. І це попри те, що станом на вересень 2017 року приймаються законодавчі акти, які врегульовують сферу мовних відносин на основі правових норм, що суперечать Закону про мовну політику.

⁵ Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

мання освіти державною мовою і регіональними мовами або мовами меншин. Це право забезпечується через мережу дошкільних дитячих установ, загальних середніх, позашкільних, професійно-технічних і вищих державних і комунальних навчальних закладів з українською або іншими мовами навчання, яка створюється відповідно до потреб громадян згідно із законодавством України про освіту». Таким чином, зазначене положення Закону про мовну політику створило підстави для отримання освіти мовами меншин без належного вивчення державної мови. Тобто в Законі про мовну політику запроваджено можливість застосування мови національних меншин замість державної в освітньому процесі.

Окрім того, у частині восьмій статті 20 Закону про мовну політику встановлено: «У державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах з навчанням регіональними мовами вивчення предметів ведеться регіональними мовами (за винятком української мови і літератури, вивчення яких ведеться українською мовою)»¹. Тобто відповідно до Закону про мовну політику право вільного вибору мови навчання породжує обов'язок лише вивчити державну мову в обсязі, достатньому для інтеграції в українське суспільство. Таке становище у сфері освіти мовами меншин суперечить Гаазьким рекомендаціям, у пункті 1 («Дух міжнародно-правових актів») яких зазначено: «Право осіб, які належать до національних меншин, на збереження своєї самобутності може бути повністю реалізовано тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання. Разом з тим особи, які належать до національних меншин, зобов'язані інтегруватися в більш широке суспільство держави через належне володіння державною мовою»².

Для інтеграції в суспільство недостатньо вивчати українську мову тільки як навчальну дисципліну. Для цього необхідно навчатися українською, тобто державна мова має бути мовою освітнього процесу. Знати державну мову необхідно для того, щоб здійснювати професійну діяльність нарівні з іншими громадянами держави і бути конкурентоспроможним у будь-якій галузі народного господарства та політиці, стати повноправним громадянином України.

Як вбачається, положення статті 20 Закону про мовну політику сформульовані без огляду на Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту і статтю 10 Конституції України. Наслідком дії Закону про мовну політику стала сегрегація анклавів проживання населення угорської та румунської національної меншини на території України, про що заявляла Міністр освіти і науки на основі офіційної статистики³. Парадоксально, адже Закон про мовну політику мав би захищати інтереси більшості українців, а він навпаки — шкодить їхнім інтересам.

¹ Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

² Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/hcnm/32194?download=true>

³ За офіційною статистикою Українського центру оцінювання якості освіти, в 2016 році більше 36 % випускників Закарпаття здали зовнішнє незалежне оцінювання з української мови з результатом від 1 до 3 балів за 12-бальною шкалою. 60,1 % школярів, що належать до угорської та румунської меншин і, відповідно, складала ЗНО з математики та історії України однією із цих мов, узагалі не подолали поріг склав/не склав з тестування з української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/09/15/>

Положення статті 20 Закону про мовну політику також суперечить правовій позиції КСУ, висловленій у мотивувальній частині Рішення КСУ від 2 лютого 2010 року № 4-рп/2010, згідно з якою «в розвиток конституційних положень про статус української мови як державної та порядок застосування мов згаданими законами України встановлено одну з засад державної мовної політики в сфері освіти: навчальна і виховна робота в загальноосвітніх навчальних закладах здійснюється українською мовою, поряд з якою можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин»¹.

Очевидно, що український законодавець мав уникнути ситуації, яка зумовлює конкуренцію норм і створює правову невизначеність у мовній сфері суспільних (публічних) відносин. Це потрібно було зробити або шляхом скасування Закону про мовну політику та прийняття нового законодавчого акта у сфері мовних відносин, або ж у результаті внесення до прикінцевих положень Закону про освіту пункту про втрату чинності статтею 20 «Мова освіти» Закону про мовну політику. Своєчасне скасування Закону про мовну політику позбавила б опонентів України аргументів про порушення статті 22 Конституції України.

Справді, реалізація статті 7 Закону про освіту призведе до певного зменшення обсягу викладання навчальних дисциплін мовами національних меншин на другому і третьому рівнях середньої освіти. Але такий баланс застосування державної та мов меншин у сфері освіти відповідає Гаазьким рекомендаціям щодо прав національних меншин на освіту. Вважаємо, що можливість навчатися рідною мовою представникам нацменшин у дошкільних закладах та у школі з 1-го до 5-го класу якраз і дає можливість меншинам оволодіти своєю рідною мовою у процесі навчання. Запровадження української мови в освітній процес на другому і третьому рівнях середньої освіти (з 6-го до 12-го класу) стане підставою для повноцінної інтеграції представників національних меншин в українське суспільство.

Викладене дозволило сформулювати такі висновки.

Метою запровадження статті 7 «Мова освіти» Закону про освіту є збільшення обсягу застосування державної мови у навчальному процесі на другому і третьому рівнях повної загальної середньої освіти. Вважаємо, що така вимога не повинна розглядатися як обмеження прав людини на рідну мову, оскільки в Законі про освіту немає жодного правового припису, що забороняв би вивчати мови національних меншин і вживати мови відповідних меншин в освітньому процесі на всіх рівнях освіти в Україні.

Очевидно, що засадничим для розуміння обсягу, в якому мають застосовуватися мови національних меншин (корінних народів України), є поняття «поряд із державною мовою» — а не замість неї, як це помилково трактують представники нацменшин та уряди деяких країн, що висловлюють претензії до України з при-

lilya-grinevich-novij-zakon-%C2%ABpro-osvitu%C2%BB-rozshiryue-mozhливosti-ukrayinskix-ditej,-yaki-nalezhat-do/

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 2 лютого 2010 року № 4-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-10>

воду, як вони вважають, порушень мовних прав нацменшин. Необхідно зважати на статтю 10 Конституції України, де визначено, що державною мовою в Україні є українська. Положення цієї статті має вирішальне значення, а сформульовану в Рішенні КСУ від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 правову позицію враховано законодавцем під час розроблення правових приписів статті 7 Закону про освіту з огляду на правову природу актів Конституційного Суду України як особливого джерела права.

Відповідно до статті 7 Закону про освіту в освітньому процесі все ж таки дозволяється викладання навчальних дисциплін двома мовами, одна з яких обов'язково має бути українська, а збільшення обсягу державної мови в освітньому процесі не передбачає виключення з освітнього процесу мов меншин. Щоправда, ця норма не встановлює конкретної кількості навчальних дисциплін, що викладатимуться двома мовами, тобто українською і, наприклад, грецькою або ж польською, румунською чи угорською. Відсутність такого обмеження в цьому випадку є більше позитивом, ніж негативом, оскільки дає право педагогам самостійно вирішувати це питання разом із представниками національних меншин. Зазначене варто запровадити у новому законі про середню освіту, що відповідатиме пунктам 20 та 21 Гаазьких рекомендацій.

Правові приписи, що містяться у частині першій статті 7 Закону про освіту, цілком обґрунтовано передбачають дещо інший порядок застосування мов у сфері освіти: «мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова», а не мова нацменшин і корінних народів. Положення статті 7 Закону про освіту, на нашу думку, відповідають статтям 10 та 53 Конституції України, хоч і не узгоджуються із Законом про мовну політику.

Очевидно, що відповідні формулювання правових норм Закону про мовну політику у сфері правового регулювання освіти мовами меншин не узгоджуються з офіційним тлумаченням статей 10 і 53 Конституції України у Рішенні КСУ від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, оскільки освітній процес у таких школах мав би здійснюватися хоч і двома мовами, але викладання навчальних дисциплін українською в закладах освіти не може бути меншим ніж 50 %.

Критика опонентів статті 7 Закону про освіту спричинена несформованістю інституту державної мови в Україні та відсутністю закону, який би чітко врегулював правовий режим державної мови у сфері публічних відносин, зокрема у сфері освіти. Тому Верховна Рада України має розробити новий закон про державну мову замість чинного Закону України «Про засади державної мовної політики», який повинен врегулювати порядок застосування та захисту державної мови у публічних сферах суспільних відносин. Вважаємо, що до такого законопроекту про українську мову не варто включати питання застосування мов національних меншин чи питання, пов'язані з імплементацією Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Це має стати предметом регулювання іншого законодавчого акта, прийнятого та узгодженого з першим.

Марковский В., Шевченко В. Проблемы и перспективы реализации статьи 7 «Язык образования» Закона Украины «Об образовании» 2017 года. Статья посвящена вопросам реализации статьи 7 «Язык образования» Закона Украины «Об образовании» 2017 года и ее соответствия части пятой статьи 53 Конституции Украины. Анализируются правовые коллизии, возникающие между положениями Закона Украины «Об основах государственной языковой политики» (статья 20 «Язык образования») и Закона Украины «Об образовании» (статья 7 «Язык образования»).

Ключевые слова: Конституция Украины, языковые права, государственный язык, обучение на родном языке, изучение родного языка, языки национальных меньшинств, правовые коллизии.

Markovskiy V., Shevchenko V. Problems and perspectives of the implementation of Article 7 «Language of Education» of the 2017 Law of Ukraine «On Education». The article is devoted to the implementation of Article 7 «Language of Education» of the Law of Ukraine «On Education» and its compliance with paragraph 5 of Article 53 of the Constitution of Ukraine. The legal contradictions that arise between the legal acts of the Law of Ukraine «On the Principles of the State Language Policy» (Article 20 «Language of Education») and the Law of Ukraine «On Education» (Article 7 «Language of Education») are analysed.

Key words: the Constitution of Ukraine, language rights, state language, teaching in native language, learning of native language, languages of national minorities, legal contradictions.