

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 26 червня 2023 року

MIN-LANG (2023) 15

**ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ РЕГІОНАЛЬНИХ МОВ АБО МОВ МЕНШИН**

**Заява Комітету експертів**

**про правову базу імплементації**

**Європейської хартії регіональних мов або мов меншин**

*заява одногосно прийнята Комітетом експертів на його 76-му пленарному засіданні,  
Страсбург,  
12-16 червня 2023 року*

Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин бере до уваги прийняття Україною Закону про національні меншини (спільноти), надалі «Закон про національні меншини»<sup>1</sup>, який набуває чинності з 1 липня 2023 року. В цьому контексті комітет бажає, відповідно до статті 19.1. в власних Правил процедури, поділитися власною позицією щодо впливу даної події на просування або захист мов меншин.

Комітет експертів ще раз найрішучішим чином засуджує агресію Російської Федерації проти України та висловлює глибоку стурбованість і солідарність з усім народом України. Комітет експертів вважає неприпустимим застосування Російською Федерацією в якості приводу для агресії факту присутності російської мови в Україні як однієї з мов меншин. Комітет готовий і надалі надавати підтримку українській владі щодо імплементації Хартії та вважає даний документ одним зі способів надання рекомендацій українським органам влади стосовно шляхів посилення захисту мов меншин у країні.

У контексті Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 2019 року, надалі «Закон про державну мову», передбачалося та очікувалося прийняття спеціального закону для забезпечення прав національних меншин, зокрема щодо використання мов меншин у суспільному житті з метою надання достатніх гарантій для ефективного захисту та просування мов меншин відповідно до міжнародних стандартів, включаючи Хартію. Крім того, на основі Закону про національні меншини, Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин ще має бути розроблене вторинне законодавство, в тому числі стосовно мов меншин.

Комітет експертів вітає висновок щодо Закону України про національні меншини (спільноти), прийнятий Венеціанською комісією на її 135-му пленарному засіданні (Венеція, 9 -10 червня 2023 року), який містить важливі рекомендації для органів влади України щодо шляхів поліпшення захисту національних меншин та мов меншин в Україні.

Комітет експертів користується цією нагодою, щоб наголосити на основних зобов'язаннях України, щодо застосування положень, ратифікованих відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, враховуючи, зокрема, посилання на цей договір у преамбулі Закону про національні меншини.

Усі держави-учасниці Хартії зобов'язуються захищати та пропагувати традиційні мови меншин країни в усіх сферах суспільного життя, як-от: освіта, правосуддя, адміністративні органи влади та державні служби, засоби масової інформації, культурні заходи та об'єкти, економічне і соціальне життя та транскордонні обміни. Це передбачає, серед іншого, існування відповідної правової бази, яка чітко визначає використання мов меншин у різних сферах суспільного життя. Це також вимагає від держав вживати проактивних і позитивних заходів з метою просування мов меншин у суспільному та приватному житті, які відображають «сприяння та/або заохочення» такого використання (стаття 7.1. d) та «рішучі дії, спрямовані на розвиток регіональних мов або мов меншин з метою їх збереження» (стаття 7.1. c). Пропагування та використання офіційної мови, яка є ключовим елементом інтеграції та соціальної згуртованості, а також мов меншин, не суперечить одне одному.

Що стосується **освіти** мовами національних меншин, Закон про національні меншини (стаття 5) передбачає право на «освіту, зокрема мовами національних меншин (спільнот)». Відповідно до статті 11 цього ж закону «особливості використання мов національних меншин (спільнот) в освітньому процесі визначаються Законом України «Про освіту» (2017) та спеціальними законами у зазначеній сфері». Таким чином, Закон про національні меншини не передбачає внесення змін до вже існуючого законодавства у цій сфері.

Тим не менш, Закон «Про освіту» 2017 року призвів до значних змін в освіті, зокрема через скорочення обсягу навчання мовами національних меншин, особливо на рівні середньої школи.

<sup>1</sup> Цю заяву було підготовлено на основі англійської версії перекладу закону. Переклад може не точно відобразити зміст оригінальної версії щодо усіх пунктів.

Відповідно до Хартії, Україна ратифікувала положення, які вимагають від органів влади забезпечити одну з трьох можливих моделей освіти мовою меншини: викладати мовою меншини, зробити доступною значну частину освіти мовою меншини або (за винятком дошкільного рівня) викладати дану мову лише як предмет, якщо цього вимагає достатня кількість носіїв мови. Однак Україна не уточнила, яка саме з трьох моделей буде застосовуватися до окремих мов. Той факт, що освітні моделі не були визначені в ратифікаційному документі, не обов'язково має означати, що імплементація Хартії обмежується нижчим або найнижчим можливим варіантом. Натомість, викладання мовами меншин і викладання мов меншин має бути доступним на основі індивідуальної «комбінації моделей», яка може відображати ситуацію щодо даної мови та побажання, висловлені батьками чи учнями. Кожна національна меншина може приділяти різну ступінь уваги окремим існуючим моделям. Для носіїв деяких мов меншин навчання цими мовами може бути основною моделлю, тоді як інші моделі можуть бути затребувані в меншій мірі. Інші меншини можуть бути більше зацікавлені у двомовній освіті чи у викладанні мови.<sup>2</sup>

Згідно з положеннями чинного законодавства (Закон «Про освіту» 2017 року, Закон про державну мову 2019 року, Закон «Про повну загальну середню освіту»<sup>3</sup> 2020 року та Закон «Про корінні народи України» 2021 року) особи, які належать до «корінних народів», мають право на освіту своєю мовою, одночасно із вивченням української мови, від дошкільної до середньої освіти. Особи, які належать до національних меншин, мають право на освіту своєю мовою, одночасно із вивченням української мови, у дошкільних закладах і у початковій школі. На рівні середньої освіти режим змінюється залежно від того, чи є мова меншини офіційною мовою Європейського Союзу (ЄС) чи ні. Для національних меншин, мови яких є офіційними мовами ЄС, у базовій середній освіті принаймні 20% річного обсягу навчальних годин у п'ятому класі має бути забезпечено викладання українською мовою з поступовим збільшенням до 40% у дев'ятому класі; з 10-го класу частка викладання українською мовою зростає до 60%. Для тих, хто вступив до закладів загальної середньої освіти до 1 вересня 2018 року, ці положення будуть застосовуватись з 1 вересня 2023 року «з поступовим збільшенням кількості предметів, що викладаються українською мовою». Для інших національних меншин, чії мови не є офіційними мовами Європейського Союзу, починаючи з п'ятого класу, принаймні 80% річного обсягу шкільних годин має бути забезпечено викладанням українською мовою. Для тих, хто вступив до закладів загальної середньої освіти до 1 вересня 2018 року, ці положення вже застосовуються з 1 вересня 2020 року.

Таким чином, можливості використання мов меншин як засобу навчання після закінчення початкової школи є обмеженими для більшості мов меншин. Для тих мов, які традиційно використовувалися як засоби навчання протягом усього періоду освіти, це означає крок назад.

Комітет експертів підкреслює, що у світлі положень Хартії після її ратифікації держава-учасниця не повинна запроваджувати менш сприятливий режим захисту мови, ніж той, що діяв у країні на момент ратифікації, а держава повинна принаймні гарантувати збереження вже існуючого рівня такого захисту; нове законодавство не повинно мати негативний вплив на вже існуючий захист мов меншин в галузі освіти.

До того ж, категоризація мов, зокрема на основі їх статусу в Європейському Союзі, не може бути виправдана відповідно до Хартії. Положення Хартії не передбачають застосування однакової моделі навчання до всіх мов, але вибір має бути зроблений «відповідно до ситуації щодо певної мови» та побажань носіїв цієї мови. Підхід щодо розрізнення мов у такий спосіб застосовується не лише в освіті, а й в інших сферах суспільного використання мов меншин і суперечить статті 7.2 Хартії.

Крім того, що стосується мов меншин, які також є офіційними мовами Європейського Союзу, законодавчі положення визначають лише мінімальну частку навчання українською мовою, але не мінімальний обсяг, який має викладатися мовою меншини. Навіть якщо весь інший доступний час буде використовуватись для навчання мовою меншини, це становитиме 80% у п'ятому класі, зменшуватиметься до 60% у дев'ятому класі та до 40% після цього. За винятком п'ятого класу, частки, що зменшуються, відповідають «значній частині освіти», а не «освіті мовою меншини».

<sup>2</sup> 3-й звіт Комітету експертів щодо України, СМ(2017)97, пункт 18; 2-й звіт Комітету експертів щодо застосування Хартії Україною, ECRML (2014)3, пункти 108 – 111.

<sup>3</sup> До повної загальної середньої освіти в Україні входить початкова та середня освіта.

Менше половини навчального часу мовою меншини навряд чи можна було б вважати навіть «значною частиною освіти» мовою меншини.

Отже, необхідно переконатися, що всі моделі освіти – освіта мовою меншини, значна частина освіти мовою меншини та викладання мови меншини – залишаються доступними для всіх мов меншин на всіх рівнях освіти; щоб забезпечити «значну частину» освіти мовою меншини, слід передбачити частку у розмірі принаймні 50% навчального часу. Якщо мова меншини викладається лише як предмет, слід забезпечити достатню кількість годин (принаймні три години на тиждень), щоб гарантувати належне володіння мовою. Подібні міркування застосовні і до технічної та професійно-технічної освіти, а також до відповідних змін (*mutatis mutandis*) щодо вищої освіти. Комітет експертів підкреслює, що, згідно з Хартією, викладання мовами та мов меншин не шкодить викладанню української мови, незалежно від обраної моделі.

Комітет експертів також зазначає, що в законодавчих положеннях мова йде про освіту мовою меншини, яка забезпечується шляхом створення окремих класів, що може означати припинення функціонування шкіл, які здійснюють навчання мовами меншин. Хоча навчання мовами меншин можна організувати в будь-якій школі, традиційні школи, що здійснюють навчання мовами меншин, мають емблематичне значення для національних меншин, і тому українські органи влади повинні вжити відповідних заходів для забезпечення їхнього утримання.

Що стосується **судової влади**, Комітет експертів нагадує, що використання мов меншин, відповідно до ратифікованих зобов'язань, має бути можливим незалежно від знання особою офіційної мови. Стаття 9 Хартії спрямована на сприяння розвитку та збереженню мов меншин як живих мов у суспільному житті; отже, навіть особи, які володіють офіційною мовою, також повинні мати право користуватися мовами меншин, якщо вони мають бажання це робити, відповідно до ратифікованих положень.

Що стосується **адміністративних** та регіональних і місцевих органів влади, Україна ратифікувала положення, пов'язані з використанням мов меншин у рамках цих органів влади (стаття 10.2.а Хартії) – це далекосяжне зобов'язання, яке вимагає використання мови меншин як робочої мови органів влади та охоплює використання мови як всередині такого органу, так і у стосунках з громадянами, публікування офіційних документів мовами меншин (стаття 10.2. с та d), використання мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їхніх зборах (Стаття 10.2. е і f), використання або прийняття традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин (Стаття 10.2. g), а також задоволення у міру можливості прохань державних службовців, які володіють регіональною мовою або мовою меншини, про призначення на роботу в тій території, де така мова вживається (Стаття 10.4. с).

Закон про національні меншини (стаття 10.7) передбачає, що у «населених пунктах», де особи, які належать до національних меншин, «традиційно проживають або складають значну частину населення», «написи офіційних назв на вивісках органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств» за рішенням органів місцевого самоврядування (сільської, селищної чи міської ради), крім української, можуть також дублюватися мовами національних меншин. У цих же населених пунктах за рішенням місцевого органу влади оприлюднюється інформація для громадськості мовами нацменшин, поряд з українською мовою (стаття 10.8).

Стаття 10.10 Закону про національні меншини передбачає, що особливості використання мов меншин «зокрема при наданні будь-якої топографічної інформації», а також при «комунікації з органами влади, в тому числі при наданні екстреної допомоги у місцевостях, в яких традиційно проживають особи, які належать до національних меншин (спільнот), або в яких такі особи складають значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам», визначаються методологією, яку затверджує Кабінет Міністрів України на базі Рамкової Конвенції Ради Європи про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Ці положення вказують на те, що на місцевому рівні можна буде публікувати певну інформацію також і мовами меншин, але лише за рішенням органів місцевої влади. Тому необхідні подальші заходи для повного виконання ратифікованих зобов'язань.

Пам'ятаючи про положення Закону про державну мову, слід забезпечити чітку правову основу для застосування положень, ратифікованих згідно зі статтею 10 Хартії для регіональних і місцевих органів влади, до всіх мов меншин, які охоплює ратифікація. Це повинно чітко передбачати використання мов меншин в рамках цих органів влади, публікування офіційних документів мовами меншин, використання мов меншин у дискусіях на зборах, використання або прийняття географічних назв мовами меншин, а також при проведенні кадрових заходів.

Слід також підкреслити, що Хартія ґрунтується на проактивному підході з боку органів влади до просування мов меншин, і це має бути відповідним чином відображено в законодавстві та на практиці.

Що стосується **засобів масової інформації**, то Закон про національні меншини (стаття 10.4) передбачає, що «мови національних меншин можуть використовуватися в засобах масової інформації відповідно до закону» та «національні меншини (спільноти) мають право утворювати відповідно до закону власні засоби масової інформації». Україна зобов'язалася, серед іншого, «вжити належних заходів для того, щоб [громадські] мовники пропонували програми» мовами меншин, «заохочували та/або сприяли» трансляції приватних радіо- та телевізійних програм мовами меншин на регулярній основі та «заохочували та/або сприяли створенню та/або утриманню» принаймні однієї газети, що видається мовами меншин. Це вимагає того, щоб органи влади також вживали заходів для підтримки засобів масової інформації мовами меншин.

Що стосується телерадіомовних засобів масової інформації, то чинне законодавство передбачає квоти на мовлення українською. Контент іншими мовами потрібно дублювати чи субтитрувати, якщо він не представлений «мовами корінних народів». З 2024 року українська мовна квота має зрости з 75% до 90% для національних і регіональних мовників і з 60% до 80% для місцевих мовників. На відміну від дубляжу або озвучування, субтитрування в українських програмах мовами національних меншин, як правило, не є проблематичним і робить такі програми доступними для тих, хто не розмовляє мовами національних меншин. Проте органи влади повинні переконатися, що для цієї мети є достатні фінансові та/ або людські ресурси. Тим не менш, важливо переглянути квоти та вимоги щодо дубляжу або закадрового озвучування, щоб переконатися, що вони не перешкоджають використанню мов меншин.

Чинне законодавство, спрямоване на обмеження політичного впливу на пресу, забороняє владі фінансувати та співфінансувати друковані засоби масової інформації. Це створило - можливо ненавмисно - побічні наслідки для друкованих газет та інших періодичних видань мовами меншин, державна підтримка яких також була припинена. Крім того, Закон про державну мову передбачає, що друковані засоби масової інформації можуть виходити не українською мовою, якщо одночасно з виданням «іноземною» виходить видання українською мовою; винятки стосуються «мов корінних народів», англійської мови або інших офіційних мов Європейського Союзу. Для тих випадків, коли необхідно випустити додаткове видання українською мовою, це становить значні додаткові витрати і навіть серйозну загрозу для фінансової життєздатності та привабливості друкованих засобів масової інформації, які видаються мовами меншин.

Пам'ятаючи про чинні положення законодавства, зокрема Закон про державну мову, та положення, ратифіковані відповідно до Хартії, важливо передбачити правові винятки із заборони державного фінансування друкованих засобів масової інформації для всіх мов меншин, які захищені Хартією. Крім того, слід також передбачити винятки для усіх газет, що видаються мовами меншин, щодо вимоги видавати додаткову версію українською мовою.

Закон про національні меншини передбачає певне використання мов меншин у **культурній діяльності**. Це є важливим, оскільки різні положення Закону про державну мову скоріше обмежують, ніж заохочують використання мов національних меншин у культурній діяльності. Публічні заходи, які організують національні меншини, можуть проводитися мовами меншин (стаття 10.2 Закону про національні меншини). Культурні заходи, організовані національними меншинами, можуть бути організовані та проводитися мовами меншин, але має бути забезпечений переклад українською мовою за запитом, поданим глядачами за 48 годин до початку заходу (стаття 10.3). В інформаційних матеріалах про такі заходи, крім української, можуть використовуватися мови національних меншин з дотриманням вимог частин третьої та п'ятої статті 23 Закону про державну мову.

Закон про національні меншини (стаття 10.5) передбачає звільнення від 50-відсоткової квоти на видання українською мовою, визначеної статтею 26 Закону про державну мову, для видавництва і видань мовами меншин, а також спеціалізованих книгарень для національних меншин.

Однак у культурному житті слід відкрити більше простору для мов меншин у вищезазначених галузях, а також в інших випадках, коли Закон про державну мову може мати наслідки для культурної сфери. Це стосується, наприклад, фільмів та пов'язаних з ними творів (стаття 23.6 Закону про державну мову), які мають бути українською мовою, за винятком «мов корінних народів». «Публічні заходи», які організовані повністю або частково органами влади, державними установами або суб'єктами господарювання державної форми власності, мають відбуватися українською мовою або перекладатися на вимогу хоча б одного учасника (ст. 29 Закону про державну мову).

Оскільки зобов'язання відповідно до Хартії у сфері культури вимагають, серед іншого, від органів влади «заохочувати» або «сприяти» різним видам самовираження, ініціативам або діяльності, важливо надавати конкретну довгострокову фінансову підтримку організаціям національних меншин та культурній діяльності, що проводиться мовами меншин.

З точки зору Хартії також важливо сприяти подальшому використанню мов меншин у суспільному житті, включаючи **економічне та соціальне життя**. У світлі ратифікованих зобов'язань існує потреба в законодавчих нормах, які категорично заборонятимуть включення до внутрішніх правил компаній та приватних документів положень, що виключають або обмежують використання мов меншин (стаття 13.1. b Хартії). Крім того, Закон про державну мову вимагає використання української мови в багатьох випадках, пов'язаних з економічним і соціальним життям (як-от: туризм, спортивні заходи, транспорт); лише в деяких випадках дозволяється використання інших мов. Існує потреба внесення відповідних змін до деяких положень, які не дозволяють використання мов меншин, тоді як в інших випадках потрібні позитивні дії для забезпечення того, щоб мови меншин продовжували використовуватися. У світлі законодавчої бази та її впливу на економічне та соціальне життя, важливо, щоб існували достатні гарантії того, що органи влади будуть протидіяти практикам, які спрямовані на перешкоджання використанню мов меншин у цій сфері. (Стаття 13.1. c Хартії).

Комітет експертів заохочує органи влади України взяти до уваги рекомендації, надані в цій заяві, з метою подальшого вдосконалення законодавчої бази для захисту та просування мов меншин і запрошує їх подати свій наступний періодичний звіт щодо застосування Хартії до 1 травня 2024 року.