



Strasbourg, 11 December 2017

CDL-AD(2017)030

Opinion No. 902 / 2017

Or.Engl.

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(Венеційська комісія)**

Україна

ВИСНОВОК

**ЩОДО ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ ПРО ОСВІТУ ВІД 5 ВЕРЕСНЯ 2017 РОКУ,
СТОСОВНО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОВИ ТА МОВ
МЕНШИН, А ТАКОЖ ТА ІНШИХ МОВ У ОСВІТІ**

**Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні
(8-9 грудня 2017 року)**

на основі коментарів від

пана Майкла ФРЕНДО (член, Мальта)

пана Серджіо БАРТОЛЕ (заступник члена, Італія)

пана Яна ВЕЛАРЕСА (член, Бельгія)

пана Роберта ДУНБАРА (експерт DG II,

Європейська хартія регіональних мов та мов меншин)

пана Рейнера ХОФМАННА (експерт, DG II,

Рамкова конвенція про захист національних меншин)

Зміст

Вступ	3
II. Попередні зауваження	3
А. Сфера застосування цього висновку	3
В. Предмет	5
1. Конституційно-правова база використання мов в освіті	5
2. Існуюча практика	7
3. Міжнародні зобов'язання України	7
III. Аналіз	9
А. Новий правовий режим, запроваджений Законом про освіту 2017 року.....	9
В. Процедура прийняття	11
С. Дотримання відповідних міжнародних та конституційних положень	12
1. Невизначеність статті 7 Закону про освіту	12
2. Законність мети захисту державної мови	14
3. Стаття 7 як відповідний засіб для реалізації законної мети	16
4. Дотримання принципу недискримінації	21
IV. Висновок	

I. Вступ

1. Листом від 29 вересня 2017 року Міністерство закордонних справ України звернулося до Венеційської комісії з проханням підготувати висновок щодо статті 7 Закону про освіту від 5 вересня 2017 року (далі - Закон про освіту), який регулює використання держави мови та мов меншин, а також інших мов в освіті (див. CDL-REF (2017) 047). У своїй Резолюції 2189 (2017) від 12 жовтня 2017 р. (новий український закон про освіту - головна перешкода для викладання рідної мови національних меншин) Парламентська асамблея Ради Європи висловила занепокоєння цим Законом і попросила українську владу повною мірою виконати майбутні рекомендації та висновки Венеційської комісії та відповідно змінити новий закон про освіту.

2. Венеційська комісія запросила пана Серджіо Бартоло, пана Майкла Френдо та пана Яна Велеерса виступити в якості доповідачів для цього висновку. Пан Рейнер Хофманн та пан Роберт Данбар (експерти Генерального Директорату Демократії (DGII) Ради Європи) також зробили свій внесок у цей висновок.

3. 31 жовтня - 1 листопада 2017 року делегація Венеційської комісії, до складу якої входили пан Майкл Френдо, пан Ян Велеерс, пан Роберт Данбар та пан Райнер Хофманн у супроводі пана Томаса Маркерта, директора, секретаря Венеційської комісії та пані Артемізи Чіска, керівника Департаменту демократичних інститутів та основних прав, відвідала Київ та провела обговорення з представниками української влади та національних меншин України. Делегація Венеційської комісії висловлює подяку українській владі та іншим зацікавленим сторонам, яких вони зустрічали за відмінну співпрацю під час візиту.

4. Даний висновок був підготовлений на підставі внесків доповідачів та експертів та на основі англійського перекладу Закону про освіту, який надано українськими органами влади. У цьому висновку можуть виникнути неточності в результаті неправильних перекладів.

5. Цей висновок був прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (Венеція, 8-9 грудня 2017 року).

II. Попередні зауваження

A. Сфера застосування цього висновку

6. Венеційська комісія вже мала можливість розглянути положення про захист мов в Україні в 2011 році, коли українські органи влади запропонували оцінити два законопроекти, що стосуються питань мов. Висновки та рекомендації, що містяться в його оцінці 2011 року, залишаються цілком актуальними для цілей цього висновку.

7. Вже в 2011 році Комісія підкреслила, що "використання та захист мов є і залишається в Україні складною та дуже делікатною проблемою, яка неодноразово ставала однією з основних тем у різних виборчих кампаніях і продовжує залишатися предметом дискусії - а іноді і напруженості - в українському суспільстві", і що "баланс між регіональною мовою та / або мовою національної меншини та захистом української мови як державної, включаючи специфічну ситуацію російської мови, продовжує залишатися серйозним викликом для влади України"¹.

8. У своєму висновку, прийнятому у березні 2011 року, Комісія розглянула законопроект, який, враховуючи особливий захист, наданий ним російській мові, викликав жаркі дискусії в Україні. Визнаючи законну мету встановлення актуального та сучасного законодавства про мови, у світлі Конституції України, на історичному, лінгвістичному та політичному рівні України, наголошено на необхідності належного балансу між популяризацією і розвитком української мови як державної мови та захистом різних регіональних мов та / або мов меншин, що використовуються в країні. Тим не менш, Комісія виявила, що проект є незбалансованим, оскільки його положення непропорційно посилюють позицію російської мови, не вживаючи відповідних заходів для підтвердження ролі української мови як державної, без належного забезпечення захисту інших регіональних мов та мов меншин. Вона висловила стурбованість тим, що на підставі такого підходу проект може збільшити існуючі лінгвістичні розбіжності в країні, а не зменшити їх. На думку Комісії, враховуючи дуже делікатний характер цієї проблеми, потрібно було уважно розглянути та обережно підходити до захисту російської мови.

9. У висновку, прийнятому у грудні 2011 року², розглянуто другий, переглянутий проект закону, представлений українськими органами влади - "проект Закону про принципи державної мовної політики в Україні". Комісія вітала більш збалансований текст та підхід, який міг би бути сприятливим, в певних сферах суспільного життя, для захисту інших регіональних мов або мов меншин. Проте вона дійшла висновку про необхідність збільшення гарантій для забезпечення справедливого балансу між захистом прав меншин та їх мов, включаючи російську, та захист української мови як єдиної конституційно гарантованої державної мови. Остаточний текст проекту, який згодом був

1 Див. «Думка щодо проекту Закону про мови в Україні, прийняте Венеційською комісією на своїй 86-й пленарній сесії (Венеція, 25-26 березня 2011 р.), CDL-AD (2011) 008, пункти 27 і 28

2 Див. «Думка щодо законопроекту про принципи державної мовної політики України, прийняте Венеційською комісією на 89-му пленарному засіданні (Венеція, 16-17 грудня 2011 р.) (CDL-AD (2011) 051).

прийнятий Верховною Радою України³, не був поданий до Венеційської комісії для оцінки.

10. У контексті цього висновку Венеційська комісія не вивчала весь текст нового Закону про освіту, а також загальну законодавчу базу України в галузі захисту мов або практичну ситуацію національних меншин та їх мов у цій країні. Даний висновок обмежується оцінкою положень нового Закону про освіту, який стосується використання мов у навчанні, а саме: "Стаття 7. Мова навчання" та пункт 3 статті 18 Заключних та перехідних положень.

11. Згідно з інформацією, отриманою під час візиту до Києва, закон про освіту має розглядатися як рамковий закон. Таким чином, умови впровадження повинні бути забезпечені наступним законодавством, зокрема, майбутнім Законом про середню освіту. Таким чином, даний аналіз та наступні рекомендації ґрунтуються лише на положеннях, що діяли на дату його прийняття, хоча для їх розуміння позиція, виражена Міністерством освіти і науки України, як під час обміну думками, що проводилася у Києві, так і в письмовій формі також була врахована (див. "Положення щодо статті 7 Закону України" Про освіту"⁴, від 27 жовтня 2017 року, далі - "Позиція Міністерства освіти").

12. Венеційська комісія оцінила викладені вище положення в світлі європейських та міжнародних стандартів, що застосовуються до захисту національних меншин та їх мов, як це передбачено, зокрема, Рамковою конвенцією про захист національних меншин (далі - Рамкова конвенція)⁵, Європейською хартією регіональних мов та мов меншин (далі - Хартія)⁶. Комісія також при розгляді взяла до уваги зобов'язання, взяті Україною за цими документами, а також ті, що випливають з недискримінаційних положень, як закріплено в Європейській конвенції з прав людини (ЄКПЛ) та її Протоколі 12 та інших міжнародних текстах.

13. У цьому аналізі було приділено належну увагу загальній правовій і конституційній основі захисту української мови та захисту меншин та узгодженості відповідних положень. Деяко нечітка та відмінна інформація,

³ Зверніть увагу на те, що прийнятий текст, який висловив сильну критику та викликав великі протести в країні, дав російській або будь-якій іншій мові меншини статус "регіональної мови" та дозволив його використання в судах, школах та інших державних установах на територіях України де відсоток осіб, які належать до національних меншин, перевищує 10% загального місцевого населення. З тих пір різні міста та регіони України оголосили російською мовою регіональну мову у своїй юрисдикції. Угорські, молдавські та румунські мови також стали регіональними мовами у відповідних населених пунктах.

⁴ CDL-REF (2017) 051, Міністерство освіти і науки України, "Положення щодо статті 7 Закону України" Про освіту "від 27 жовтня 2017 року.

⁵ Україна ратифікувала Рамкову конвенцію 26 січня 1998 року. Рамкова конвенція набула чинності щодо України 1 травня 1998 року.

⁶ Україна ратифікувала Хартію про мову 19 вересня 2005 року. Хартія мов набрала чинності щодо України 1 січня 2006 року.

отримана щодо застосування Закону 2012 року про принципи політики державної мови в Україні, додала додаткової складності до даного аналізу (див. Коментарі у параграфах 22-24).

14. Відповідно до запиту, направлено до Венеційської комісії⁷, в цьому висновку ряд зауважень посиляється на Конституцію України. Проте Венеційська комісія вважає важливим чітко зазначити, що не має ані наміру, ані це у межах її повноважень, висловлювати остаточну точку зору щодо відповідності направлених їй положень Конституції України. Це належить до повноважень Конституційного Суду України оцінювати конституційність українського законодавства. Згідно з інформацією, яка є в розпорядженні Комісії, до Конституційного Суду вже внесене оскарження конституційності статті 7 нового Закону про освіту.

В. Предмет

1. Конституційно-правова база використання мов в освіті

15. У деяких статтях Конституції України містяться гарантії, що стосуються захисту мов, а також мовних прав та свобод в Україні.

16. Стаття 10 є основним положенням з цієї точки зору, оскільки вона встановлює основні / конституційні принципи роботи мов в Україні:

"Державною мовою України є українська мова.

Держава забезпечує всебічний розвиток та функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання та захист російської та інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України і визначається законом".

17. Стаття 11 гарантує захист мов як частину самобутності народу в рамках зобов'язання держави "сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій та культури, а також розвитку етнічних, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів та національних меншин України".

18. Стаття 24.2 про заборону дискримінації забороняє "привілеї або обмеження на основі раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань,

⁷ Лист запиту просить Венеційську комісію розглянути статтю 7 як у світлі відповідних міжнародних документів, так і зобов'язання, закріплене у статті 10 Конституції України, що "держава забезпечує всебічний розвиток та функціонування української мови у всьому сфері суспільного життя на всій території України".

статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак".

19. Стаття 22.3 встановлює, що "зміст та обсяг існуючих прав і свобод не зменшується при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів".

20. Нарешті, у статті 53.5 зазначено, що "[і] громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови в державних та комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства".

21. Конституційний Суд України у своєму рішенні № 10-рп / 99 від 14 грудня 1999 року⁸ надав тлумачення статті 10 Конституції. На думку Суду, відповідно до положень статті 10 Конституції України та законів України про гарантування використання мов в Україні, в тому числі і в навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальноосвітніх, професійних та вищих державних та комунальних навчальних закладах України є українська мова. У державних та комунальних навчальних закладах, крім державної, відповідно до положень Конституції, зокрема частини п'ятої статті 53 та законів України, мови національних меншин можуть використовуватися та вивчатися у навчальному процесі.

22. На законодавчому рівні захист мовних прав осіб, які належать до національних меншин, в основному гарантується: Законом про національні меншини 1992 року (див. Статті 6 та 8)⁹; Закон від 15 травня 2003 р. № 802-IV про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин; та Закон № 5029-VI від 3 липня 2012 р. про принципи державної мовної політики (далі - закон про мову 2012 р.). Більш конкретні положення можна знайти в галузевому законодавстві.

23. У статті 4.1 Закону про мову 2012 року сказано, що "загальні положення державної мовної політики закріплені в Конституції України, а використання мов в Україні регулюється виключно цим рамковим законом. Останній послужить основою для інших законодавчих актів, які регулюють використання мов у конкретних сферах суспільного життя". Проте під час обмінів,

8 <http://www.ccu.gov.ua/docs/406>

9 Закон про національні меншини, Закон №. 2494-12 від 25 червня 1992 р. (Вища виконавча рада, № 36, ст. 529): Стаття 6: "Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: використання та вивчення рідних мов та використання та вивчення рідних мов у державних навчальних закладах або на національно-культурних товариствах; розвиток національно-культурних традицій, використання національної символіки, святкування їх національних свят, здійснення їх релігій, задоволення їхніх потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення їх національно-культурних і освітніх установ та будь-якої діяльності, яка не конфліктує з цим законом. Історична та культурна спадщина національностей на території України охороняється законом. "; Стаття 8: "На робочих місцях державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, закладів та організацій, розташованих у місцях, де більшість населення складається національною меншиною, може бути використана її рідна мова, а також українська державна мова".

проведених у Києві з делегацією Венеційської комісії, деякі представники української влади висловили думку про те, що в конкретній ситуації, яка склалася в Україні сьогодні, цей закон, конституційність якого було оскаржено в Конституційному суді, втратив (юридичну) чинність.

24. Нагадаємо, що 23 лютого 2014 р. Верховна Рада України проголосувала за скасування цього Закону. Разом з тим, діючий Президент України заявив, що не підпише законопроект про скасування до прийняття нового закону про мови. Поки що жодного такого закону не було прийнято, хоча, як здається, на дату даного висновку кілька проектів розробляються. У зв'язку з цим важливо зазначити, що після подання прохання про перевірку конституційності в липні 2014 року, закон 2012 року розглядається Конституційним судом. Справа все ще розглядається в Суді для остаточного рішення. Таким чином, видно, що закон про мову 2012 року залишається (і на даний момент юридично) в силі (див. Також примітку 3 вище).

2. Існуюча практика

25. В Україні існує тривала історія викладання та навчання мовами меншин.

26. Як зазначено у Позиції Міністерства освіти¹⁰, згідно з офіційною статистикою, в даний час в Україні існує близько 400 000 дітей з національних меншин в 735 школах України, в яких навчання здійснюється виключно мовами національної меншини, з вивченням української мови, як предмету. Моніторингові доповіді Комітету експертів Мовної Хартії вказують, що освіта на рівні початкової та середньої школи, насамперед, російською, особливо поширена в Україні, але така освіта також широко доступна іншими мовами, включаючи угорську, румунську мови і молдавську.

27. Доступна двомовна освіта, як на рівні початкової, так і середньої школи, різними мовами меншин, а також українською, і багато мов меншин вивчаються як предметні програми в програмах початкової та середньої школи.

3. Міжнародні зобов'язання України

28. Україна ратифікувала міжнародні договори про захист прав людини¹¹, які забороняють дискримінацію на підставі мови та містять загальні гарантії захисту прав меншин: стаття 14 Європейської конвенції з прав людини (далі - ЄКПЛ) у зв'язку зі статтею 2 Першого додаткового протоколу; Стаття 1 Протоколу 12 до ЄКПЛ; Стаття Е Європейської соціальної хартії; Стаття 26 (положення про недискримінацію) та стаття 27¹² Міжнародного пакту про

10 Див. CDL-REF (2017) 051.

11 Згідно зі статтею 9 Конституції, "чинні міжнародні договори, погоджені на обов'язковість Верховної Ради України, є частиною національного законодавства України".

12 "У тих державах, де існують етнічні, релігійні чи мовні меншини, особи, що належать до таких меншин, не можуть бути позбавлені права спільно з іншими членами своєї групи користуватися своєю власною культурою, сповідувати та практикувати свою релігію, або використовувати свою мову".

громадянські та політичні права; Стаття 2 (2) Міжнародного пакту про соціальні, культурні та економічні права.

29. Україна також є учасницею документів Ради Європи, спеціально присвячених захисту національних меншин та їх мов - Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Виконання міжнародних зобов'язань України щодо захисту мовних прав осіб, які належать до національних меншин, контролюється окремими наглядовими органами Ради Європи - Консультативним комітетом з Рамкової конвенції про захист національних меншин та Комітетом експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин¹³, і призвела до прийняття конкретних рекомендацій цих органів та Комітету міністрів Ради Європи.

і. Обов'язки за мовною Хартією

30. Згідно із заявою, зробленою Україною після її ратифікації, "положення Хартії застосовуються до мов наступних національних меншин України: білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська, кримськотатарська, молдовська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська мови". У Заяві, що міститься в документі про ратифікацію, яка здана на зберігання 19 вересня 2005 року, Україна також заявила, що "відповідно до положень Хартії, заходи, спрямовані на створення української мови як державної мови, її розвиток та функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України не повинні тлумачитись як запобігання або загроза збереженню або розвитку мов, до яких застосовуються положення Хартії [...]"

31. Україна вирішила застосовувати саме ті ж положення частини III до всіх регіональних мов або мов меншин, про які йдеться в її ратифікаційному документі. Відповідно до пункту 1а статті 8 щодо дошкільної освіти, Україна взяла на себе зобов'язання до підпункту iii, що зобов'язує Україну (1) надати таку освіту відповідною регіональною мовою або мовою меншини – головним чином, середню освіту меншин - або (2) зробити доступною "суттєву частину" такої освіти такою мовою - очевидно, певна форма двомовної освіти. Що стосується початкової та середньої освіти, то Україна взяла на себе зобов'язання щодо підпунктів b iv та c iv, які зобов'язують Україну: (1) забезпечити таку освіту відповідною регіональною мовою або мовою меншини - дошкільну освіту, головним чином, середню освіту меншин - або (2) зробити доступною "суттєву частину" такої освіти такою мовою - знову ж таки, певна форма двомовної освіти - або (3) забезпечити викладання мови як невід'ємної частини

13 Консультативний комітет з рамкової конвенції; Позиція щодо України від 1 березня 2002 р., ACFC / INF / OP / I (2002) 010; Друге зауваження щодо України, 30 травня 2008 р., ACFC / INF / OP / II (2008) 04; Третя думка щодо України, 22 березня 2012 р., ACFC / INF / OP / III (2012) 02; Застосування Хартії в Україні. Початковий цикл моніторингу, ECRML (2010) 6, 7 липня 2010 р.; Застосування Хартії в Україні. 2-й цикл моніторингу, ECRML (2014 р.) 3, 15 січня 2014 р.

навчального плану - по суті, викладання мови як предмету. У всіх випадках зобов'язання застосовуються "на території, де такі мови використовуються, відповідно до стану кожної з цих мов".

ii. Обов'язки за Рамковою конвенцією

32. Ратифікуючи Рамкову конвенцію, Україна зобов'язалась, з точки зору захисту мови в освіті, визнати, що кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вивчати мову своєї меншини (стаття 14.1), а в місцевостях, де традиційно проживають особи, що належать до національних меншин або де вони складають значну частину населення, у разі достатніх вимог, докласти зусиль "наскільки це можливо і в рамках систем освіти забезпечити, щоб особи, які належать до цих меншин, мали достатні можливості для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою" (Стаття 14.1). Стаття 14.3 далі передбачає, що такі заходи підтримки" повинні виконуватися без шкоди вивченню офіційної мови або викладанню цією мовою".

33. Згідно зі статтею 12, необхідно вживати відповідних заходів для сприяння рівним можливостям доступу до всіх рівнів освіти та заохоченню знань з історії, культури та релігії, як меншин, так і більшості, зокрема шляхом забезпечення належної підготовки вчителів, наявності педагогічних матеріалів і заохочення міжкультурної взаємодії. Україна також взяла на себе зобов'язання визнати право меншин на створення та управління власними приватними освітніми та навчальними закладами відповідно до статті 13 Рамкової конвенції.

34. Подальше важливе значення мають сприяння культурі, мовам та традиціям національних меншин та утримання від політики асиміляції (стаття 5), а також сприяння рівності та захист від дискримінації на основі приналежності до національної меншини (стаття 4) становлять подальші важливі зобов'язання, що випливають з Рамкової конвенції для України, а також сприяння толерантності, діалогу та взаємоповазі між усіма особами, які проживають на її території (стаття 6). Нарешті, як учасник цієї Конвенції, Україна повинна забезпечити ефективну участь національних меншин у державних справах, зокрема тих, що стосуються них (стаття 15).

35. Україна також взяла на себе зобов'язання захищати національні меншини та їх культуру, мовну самобутність та різноманіття, а також міжкультурний діалог у контексті Угоди 2014 року про асоціацію з Європейським Союзом та її державами-членами¹⁴.

14 Угода про асоціацію між Європейським Союзом та її державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку:
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf (статті 4, 430)

36. Настільки ж важливо, що Україна взяла на себе спеціальні зобов'язання щодо захисту національних меншин та їх мов, у тому числі в освіті, в рамках двосторонніх угод із сусідніми країнами та материнськими державами її меншин (Болгарія, Білорусь, Хорватія, Чехія Республіка, Угорщина, Польща, Румунія, Республіка Молдова, Російська Федерація, Словацька Республіка). В даний час проводяться переговори з деякими з цих країн після набрання чинності новим законом про освіту та значними змінами, які він надає системі освіти мов меншин.

37. Українська влада підкреслила, що ці переговори мають особливе значення для наступних кроків у визначенні нового правового режиму, запровадженого статтею 7 Закону про освіту, зокрема в контексті розробки та прийняття майбутнього закону про середню освіту. Вони також запевнили представників Венеційської комісії, що цей Закон та наступні правові норми щодо реалізації цілком відображають результати цих переговорів та дозволять скоригувати параметри імплементації для конкретної ситуації та потреб відповідних меншин¹⁵.

III. Аналіз

A. Новий правовий режим, запроваджений законом про освіту 2017 року

Принцип державної мови як мови навчання

38. Пункт 1 статті 7 нового закону встановлює, що загальним принципом є те, що українська (єдина) державна мова держави "є офіційною мовою навчального процесу в навчальних закладах України". Він також додає, що держава гарантує право кожного громадянина на формальну освіту українською мовою на всіх рівнях.

39. Що стосується меншин, стаття 7 створює різні правові режими для різних категорій меншини.

Мови " корінних народів України "

40. По-перше, закон розрізняє "національні меншини" та "корінні народи України". Ці терміни, як видається, не визначені в самому Законі про освіту, а також не визначені в Законі про національні меншини 1992 року або Законі про мову 2012 року¹⁶. Під час візиту до Києва делегації Венеційської комісії дали зрозуміти, що "корінні народи України" - це ті меншини, які не мають родинної

15 Згідно з інформацією, наданою органами влади України, на дату візиту Венеційської комісії в Україну вже були досягнуті домовленості з Болгарією та Польщею, а переговори з Румунією були досить просунуті.

16 Стаття 7.2 Закону про мову за 2012 рік передбачає, що "регіональні мови" України в цілях цього закону (у зв'язку з Мовною хартією) є наступні: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримська Татарська, молдавська, німецька, сучасна грецька, польська, рома, румунська, словацька, угорська, руська, караїмська (згадана в деяких інших інструментах як караїми) та кримчацька (згадана в деяких інших інструментах як кримчак).

держави. Спеціальне посилення було зроблено на кримськотатарську, караїмську та кримчацьку меншини, але ця категорія, імовірно, також включатиме гагаузьку та ромську меншини.

41. "Корінні народи України" отримують перевагу від найбільш сприятливого правового режиму (описаного в пункті 1.5 статті 7). Вони мають право вивчати їхню мову разом з українською мовою на дошкільному, початковому, базовому середньому та вищому середньому рівні (початкова, базова середня та вища середня освіта визначається як "загальна середня освіта"). Закон не вказує, яка частка освіти здійснюється корінною мовою на відміну від української, але, схоже, передбачає принаймні якусь форму двомовної освіти. Здається, що Закон передбачає, що право реалізується - "відповідно до закону" - шляхом створення окремих класів в україномовних школах, а не в окремих школах меншин. У пункті 1.6 статті 7 також передбачено, що особи, які належать до "корінних народів України", мають право вивчати свою мову як предмет від початкової до кінця загальної середньої освіти.

Мови "національних меншин України"

42. Що стосується осіб, які належать до "національних меншин України", існують два окремі правових режими.

43. По-перше, такі особи мають право на дошкільну освіту та початкову освіту "мовою національної меншини, до якої вони належать та офіційною мовою держави"; як і у випадку корінних народів України, частка освіти, яка відбувається на двох мовах, не визначена, але, як видається, передбачено принаймні якусь форму двомовної освіти (пункт 1 статті 7). Знову ж таки, Закон, здається, передбачає, що право реалізується через створення - знову ж таки, "відповідно до закону" - окремих класів в україномовних школах, а не в окремих школах меншин.

44. По-друге, особи, що належать до всіх "національних меншин України", мають право вивчати свою мову як предмет від початку початкової до закінчення середньої освіти (пункт 7 статті 7).

45. Разом з тим, до освіти здійснюється два різні підходи на основі мови національної меншини на початковому середньому та середньому рівнях.

46. Пункт 4 статті 7 передбачає, що "одна чи декілька дисциплін" можуть викладатися англійською та іншими офіційними мовами Європейського Союзу. Таким чином, носії державних мов ЄС - болгари, греки, німці, поляки, румуни, словаки та угорці - можуть отримувати принаймні частину своєї освіти, у базовій та середній освіті, своєю мовою разом з освітою державною мовою

47. При цьому важливо зазначити, що Закон не гарантує, що такі носії мають право на освіту їхньою мовою, оскільки пункт 4 статті 7 лише говорить про те,

що така освіта є можливою; отже, здається, що надання такої освіти здійснюватиметься на розсуд органів освіти.

48. Згідно з тим самим пунктом 4 статті 7 для носіїв мов інших меншин, зокрема білорусів, євреїв та, дуже значною мірою, росіян, буде неможливою отримати освіту на базовому або середньому рівні (після закінчення початкових класів) їхньою мовою. Однак ці особи, як вже зазначалося, зможуть вивчати свою мову як предмет. Таким чином, особи, що належать до відповідних меншин, мають невідгідне становище, як у порівнянні з тими, що належать до корінних народів, так і тими, хто належить до інших національних меншин (чії мови є офіційними мовами ЄС). Варто згадати про особливе становище осіб, які ідентифікують себе як молдавани, чия мова є такою ж¹⁷, як мова, якою володіє румунська меншість, і тому є офіційною мовою ЄС.

49. Нарешті, стосовно професійно-технічної та вищої освіти загальним правилом є те, що така освіта буде надаватися українською мовою "до рівня, який дозволяє виконувати свою професійну діяльність у вибраному регіоні використовуючи українську мову" (пункт 7 2). Однак за запитом відповідні навчальні заклади можуть організовувати вивчення мови корінних народів або мови меншин (пункт 7 статті 7).

50. Відповідно до Заклучних та Перехідних положень Закону, передбачено перехідний період 3 років, що дозволяє особам, які до 1 вересня 2018 р. вступають до закладів середньої освіти, продовжувати отримувати освіту відповідно до положень, що діяли до набрання чинності цим Законом, "з поступовим збільшенням кількості навчальних предметів українською мовою".

В. Процедура прийняття

51. У пункті 4 статті 7 Мовної Хартії передбачено, що при визначенні своєї політики щодо регіональних мов або мов меншин держави повинні враховувати потреби та побажання, виражені групами, які використовують такі мови.

52. У параграфах 2 та 3 статті 20 Закону про мову 2012 року також конкретно вказується потреба громадян як вирішальний фактор визначення мови освіти. У більш загальних термінах, стаття 15 Рамкової конвенції вимагає від сторін створення умов для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у державних справах, зокрема тих, що їх стосуються. Як зазначено в

17 Див. Нещодавнє прецедентне право Конституційного Суду Республіки Молдова, яке визнає мовну ідентичність між державною мовою Республіки Молдова (яка на практиці розглядається як румунська) та румунською мовою. Див. <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&idc=7&id=1091&t=/Media/News/The-Court-Delivered-a-Positive-Opinion-on-the-Amendment-of-Article-13> Конституція (31 жовтня 2017 року Конституційний Суд Республіки Молдова висловив позитивну думку щодо ініціативи про зміну статті 13 Конституції шляхом заміни фрази "молдовська мова на основі латинського алфавіту" із фразою "Румунська мова".) Див. Також: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&id=512&idc=7&t=/Media/News/The-text-of-the-Declaration-of-Independence-> переважає за текстом конституції / (рішення № 36 від 5 грудня 2013 р.).

Пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції, це, зокрема, включає консультації з цими особами, коли держави розглядають законодавчі чи інші заходи, які можуть безпосередньо впливати на них, а також залучати їх до оцінки можливих наслідків, які можуть мати намічені щодо них заходи.

53. З інформації, отриманої Венеційською комісією, випливає, що до обговорення попереднього проекту статті 7 Закону про освіту, який не отримав необхідної більшості у парламенті, були залучені представники щонайменше деяких меншин. Здається також, що остання версія статті 7, яка була остаточно прийнята, була підготовлена дуже швидко під час перерви у парламентських дебатах і що жодних консультацій з цього тексту не відбулося.

54. Очевидно, що частина повноважень законодавчої влади полягає в тому, щоб внести зміни до законопроекту до останнього моменту до його остаточного прийняття. Разом з тим, враховуючи значні зміни, внесені в систему освіти мов меншин та їх потенційний вплив на мовну самобутність меншин, належні консультації з національними меншинами та їх включення в обговорення, що відбулися за останніми поправками, були б корисними до законодавчого процесу, як з точки зору прийнятності, так і наступної імплементації. З цієї точки зору, для належного реагування на вимогу відповідності існуючим потребам, при прийнятті наступного законодавства, а також в контексті його імплементації, буде вкрай важливо забезпечити, щоб відповідні потреби та проблеми національних меншин були почуті та враховані, відповідно до зобов'язань України у цій сфері.

С. Дотримання відповідних міжнародних та конституційних положень

1. Невизначеність статті 7 Закону про освіту

а. Проблеми правової точності та чіткості

55. Оцінка того, наскільки стаття 7 відповідає застосовним міжнародним документам, що є обов'язковими для України, та гарантіям, передбачених національною Конституцією, не є легким завданням, оскільки точний рівень захисту мовних прав, які вона надає національним меншинам України і корінним народам, залишається неясним.

56. Згідно зі статтею 7.1.3, у комунальних установах дошкільної та початкової освіти право на освіту мовою національної меншини гарантується "окремим класам" "поряд з офіційною мовою". Неясно, що саме це положення передбачає, оскільки поняття "разом із офіційною мовою" може бути застосоване багато в чому. Чи буде дошкільна та початкова освіта головним чином мовою меншини? Наскільки вона буде двомовною? Який відсоток уроків буде викладатися державною мовою, а який відсоток мовою меншин? Кілька співрозмовників зазначають, що початкова освіта має, як правило, здобуватися мовою меншини,

крім вивчення української мови. Якщо це є наміром, це повинно було бути чітко окресленим.

57. Такі ж питання виникають стосовно статті 7.1.5, що гарантує корінним народам право на навчання в закладах дошкільної та загальної середньої освіти їхньою мовою "в окремих класах" "поряд з офіційною мовою".

58. Крім того, відповідно до статті 7.1.6, як корінним народам, так і національним меншинам гарантується право вивчати свою мову в комунальних закладах загальної середньої освіти або в національних культурних товариствах. Венеційській комісії незрозуміло, що саме передбачає це положення. Чи буде це право гарантуватися у всіх класах початкової та середньої школи? Скільки годин на тиждень буде викладатися мова? Чи передбачає це право зобов'язання комунальних шкіл забезпечити викладання мови меншини або це завдання залишено національним культурним товариствам? Нагадаємо, що згідно зі статтею 14.1 Рамкової конвенції Україна зобов'язується "визнати, що кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вивчати мову своєї меншини".

60. З точки зору Рамкової конвенції (див. Статтю 14.2) система, встановлена Законом, вимагає певної міри у визначенні найважливіших аспектів, що стосуються цього захисту. До них відносяться: громади, територіальні райони та навчальні заклади, де має бути забезпечено викладання / вивчення мови меншин (а також критерії / пороги для визначення відповідних територій); процедурні аспекти створення / закриття відповідних шкіл / класів та правила, що регулюють процес прийняття рішень (подання вимоги та кількість згодних, необхідна для її задоволення); вирішальний орган; важливий крок попередньої консультації з меншиною.

61. Крім того, відповідно до Мовної Хартії, у всіх таких випадках зобов'язання застосовуються "залежно від стану" кожної мови та "на території, де використовуються такі мови" (визначені в статті 1 б як географічні місцевості, де така мова є засобом спілкування певної кількості людей, яка виправдовує здійснення цієї мети). Крім того, як вже зазначалося, Хартія вимагає, щоб держави-учасниці, розробляючи свою політику, пов'язану з мовою, "брали до уваги потреби та побажання, висловлені групами, які використовують такі мови" (Стаття 7.4 Мовної Хартії).

62. Стаття 7 не згадує ці пункти, ані в частині того, які саме об'єкти охорони, відповідні територіальні зони або необхідні критерії, процедури, ані які зацікавлені сторони, що беруть участь у вирішенні.

63. Здається очевидним, що без належних вказівок у національному законодавстві внутрішня реалізація зобов'язань України щодо мов меншин у сфері освіти навряд чи може бути забезпечена. В Україні міжнародні договори, ратифіковані парламентом, є чинними і є частиною національного

законодавства. Однак, Рамкова конвенція та Хартія мов складаються з програмних положень, що визначають принципи, які не можуть бути безпосередньо застосовані та впроваджені без участі національного законодавства. Статтю 7, яка має дуже програмний зміст, важко оцінити з точки зору чи відповідає принцип державної мови, як мови навчання, що міститься в її частині 1, вимогам міжнародних стандартів, з належними гарантіями для збереження та розвитку мовної ідентичності українських меншин.

64. Виявлена невизначеність також здається проблематичною з огляду на статтю 92 Конституції України, яка передбачає, що, як права корінних народів та національних меншин, так і порядок використання мов повинні визначатися виключно законами України. Крім того, оскільки нова система передбачає зменшення можливостей викладання мовами меншин, в подальшому може виникнути проблема конституційності у світлі статті 22.3 Конституції (див. Коментарі у розділі С.3.і нижче). Висловлювати позицію з цих питань належить Конституційному Суду України.

65. Варто зазначити, що в документі "Позиція Міністерства освіти" існує тенденція приділяти особливу увагу меншості з огляду на захист її мови лише тоді, коли особи, що належать до меншини, становлять "більшість населення" "(Стор. 6 § 15.3 із посиланням на статтю 8 Закону України "Про засади державної мовної політики ") або де є місце" компактного проживання корінних народів і національних меншин "(стор. 7 п. 19.1 із посиланням на статтю 2.1. 3 Закону України "Про місцеву державну адміністрацію"). Оскільки, згідно з міжнародними текстами, прийняття заходів захисту залежить від наявності **значної** кількості, але не обов'язково більшості осіб, що належать до меншини, цей підхід не може бути підтриманий.

66. Як впливає з наведених вище коментарів, оскільки Закон про освіту є рамковим законом, майбутні спеціальні закони, зокрема Закон про середню освіту, будуть мати вирішальне значення для визначення спеціальних критеріїв, способів та процедур впровадження нового правового режиму для мовної освіти.

b. Положення статті 7 в ієрархії норм

67. Ще одне занепокоєння пов'язане з відсутністю чіткості щодо позиції статті 7, частини рамкового закону, що регулює політику держави у сфері освіти, у внутрішній ієрархії правових норм та співвідношення з існуючими положеннями, більш сприятливими для навчання мов меншин, в інших українських законах, зокрема Законі про мову 2012 року. Як зазначалося вище, відповідно до статті 4.1, Закон 2012 року "слугуватиме основою для інших законодавчих актів, які регулюють використання мов у конкретних сферах суспільного життя". Відсутність узгодженості між відповідними нормами, на додаток до невизначеності тексту статті 7, породжує чітке питання про правову

невизначеність, що, ймовірно, спричинить серйозні проблеми інтерпретації та застосування, і тому потребує вирішення за допомогою чітких та послідовних правил.

68. Як вже зазначалося, Венеційська комісія була запевнена в тому, що майбутній закон про середню освіту дасть ясні та чіткі вказівки щодо різних аспектів впровадження нового правового режиму, запровадженого статтею 7. Однак виникає питання, чи можна обґрунтовано передбачити остаточний результат законодавчого процесу, коли на кон ставляться політично чутливі питання, такі як мовна політика. У той же час, з інформації, наданої Венеційській комісії, не зовсім зрозуміло, чи (і в якій мірі) всі питання, порушені статтею 7, як це описано у цьому висновку, будуть вирішені Законом про середню освіту .

69. З огляду на це, важливо зазначити, що фактичною функцією рамкового закону, в інтересах чіткості та правової визначеності, - є точне визначення загальних принципів та напрямків регулювання сфери: в даному випадку - значення, яке національний законодавчий орган має намір дати, при їх виконанні, положенням Рамкової конвенції та Хартії мов, а також національній конституції. В іншому випадку існує ризик вільної інтерпретації та застосування Закону.

70. Визнано, що міжнародні документи про захист мов та захист прав меншин залишають певну свободу дій державам для здійснення їх положень. З іншого боку, насправді Венеційська комісія не бачить жодних ознак того, що українська влада має намір вибрати реалізацію, яка не відповідає мінімальним стандартам. Проте з огляду на вищезгадані зауваження щодо правової невизначеності, яка впливає з положень статті 7, Венеційська комісія вважає за необхідне залишити свою позицію та обмежити себе в цьому висновку рядом загальних зауважень, які українським органам влади доведеться взяти до уваги при імплементації цих положень, зокрема, при розробці та прийнятті допоміжного законодавства. Ці спостереження стосуються законності мети захисту державної мови (2), належності змін, внесених статтею 7, як засобу для реалізації цієї мети (3), справедливості балансу, який повинен бути досягнутий при захисті меншин (4) та дотримання принципу недискримінації (5).

2. Законність мети захисту державної мови

71. Органи влади України неодноразово зазначали, що головною метою статті 7 є не послабити мови меншин та корінних народів, а покращити знання та володіння українською мовою як єдиною офіційною мовою, тим самим сприяючи розвитку її використання в усіх сферах суспільного життя. Крім того, було пояснено, що новий закон ні в якому разі не спрямований на закриття шкіл меншин, а навпаки, на пом'якшення нинішніх випадків дискримінації осіб, які належать до меншин, і пропонує таким особам рівні можливості для вищої

освіти та працевлаштування у державному секторі. Крім того, явна неможливість багатьох учнів, які навчаються мовами меншин, спілкуватися державною мовою на належному рівні - є ще однією основною проблемою, яка є перешкодою для повної інтеграції та ефективної участі цих людей в українському суспільстві.

72. У зв'язку з цим Венеційській комісії була надана офіційна статистика, яка показує, що діти, які навчаються в школах меншин, мають менше можливостей, ніж учні українців того ж віку. Наприклад, офіційна статистика в 2016 році вказує на те, що 55% дітей зі шкіл у густонаселених громадах Румунії та 62% зі шкіл у густонаселених громадах Угорщини не змогли пройти зовнішню незалежну оцінку (ЗНО) на володіння українською мовою, яка проводиться наприкінці навчання за середньою освітою і яка має бути пройдена для отримання доступу для вступу до середнього професійного або вищого навчального закладу та мати доступ, принаймні, до деяких робочих місць у державному секторі¹⁸. Хоча були поставлені питання щодо методології, яка призвела до такої статистики, немає сумнівів у необхідності вдосконалення викладання та володіння державною мовою серед осіб, що належать до меншин. Навпаки, Венеційської комісії після обмінів думками з представниками меншості зрозуміло, що не тільки існує єдиний погляд у цьому відношенні між меншинами, але й у їхніх громадах є занепокоєння з приводу методології та якості українського викладання, яке на сьогоднішній день передбачено в школах меншин.

73. Також зрозуміло, що державотворення України та зміцнення державної мови як однієї з його основ, є важливим моментом у розробці статті 7 Закону про освіту. Позиційний документ Міністерства освіти зазначає історичну політику "русифікації", яка існувала протягом тривалого періоду часу, аж до незалежності України у 1991 році, та необхідність забезпечити, щоб українська мова, єдина офіційна мова в державі, була здатною виступати в ролі засобу ширшого спілкування в Україні¹⁹. Окрім цього, розробка та прийняття нових рамок для мовної освіти, як видається, є реагуванням на основні проблеми, пов'язані з вимогами національної безпеки, які, враховуючи останні події в країні, стали імперативом. Відповідно до Позиції Міністерства освіти (параграф 7), влада зрозуміла, що продовження попередньої мовної політики у сфері освіти "не тільки не сприяє національній єдності, але й становить загрозу національній безпеці, державному суверенітету та територіальній цілісності України".

18 Див. Позиція Міністерства освіти, посилання на статистику Українського центру оцінювання якості освіти.

19 "Навчання російській мові стимулювалось в школах для національних меншин. Вивчення української мови практично відмовилося. Поточна ситуація в громадах, де живуть національні меншини, свідчить про викладене вище: представники старшого покоління розмовляють російською мовою набагато краще, ніж українці". Позиційний документ Міністерства освіти, пункт 4

74. У своєму висновку щодо проекту закону про мови в Україні, прийнятого у березні 2011 року, Венеційська комісія чітко заявила, що мета "посилення статусу української мови як одного з найважливіших складових національної ідентичності українського народу та гарантії її національного суверенітету "повністю відповідає статті 10 Конституції"²⁰.

75. Комісія також розглянула цю проблему у своєму висновку 2010 року "Закон про державну мову Словацької Республіки"²¹, в якому після вивчення положень, що регулюють використання мов у конституціях держав-членів Ради Європи, вона зробила висновок:

"40. На цьому порівняльному тлі Венеційська комісія хоче підкреслити, що державні органи мають повне право сприяти знанням та використанню офіційної мови та забезпечувати її захист²², хоча державам більш властиво регулювати та захищати використання мов меншин.

[...]

42. [...] Заохочення державної мови гарантує розвиток самобутності державної спільноти, а також забезпечує взаємозв'язок між і в межах складових частин населення. Можливість для громадян використовувати офіційну мову по всій країні також може бути забезпечена для того, щоб уникнути дискримінації при здійсненні їх основних прав у районах, де особи, що належать до національних меншин, мають статус більшості ".

76. Законна мета захисту державної мови та її роль як фактора соціальної згуртованості та інтеграції також чітко визнається Рамковою конвенцією (стаття 14.3) та Хартією мов (див. Преамбулу до Хартії та пункт 1 статті 8), а також наглядовими органами цих двох документів. У першому та другому моніторингових звітах щодо України²³ Комітет експертів Хартії чітко визнав цей принцип, але також зазначив, що, навпаки, "пропаганда державної мови не повинна здійснюватися на шкоду регіональним мовам чи мовам меншин, що знаходяться на території держави "²⁴.

20 Див. CDL-AD (2011) 008. Комісія також пояснила: "Як це розуміє Венеційська комісія, стаття 10 була введена в Конституції України 1996 року як конституційний вираз волі до захисту та пропагування української мови як основи згуртованості українського суспільства та взаєморозуміння її членів. Після тривалого періоду заборони неросійських мов у публічній сфері, що призвело до переважання росіян у багатьох аспектах суспільного та приватного життя та негативно позначилося на збереженні мовної ідентичності значної кількості етнічних українців, Стаття 10 Конституції виражає зобов'язання щодо всебічного розвитку української мови "у всіх сферах суспільного життя на всій території України". (пункт 50)

21 CDL-AD (2010) 035, Висновок щодо акта про державну мову Словацької Республіки, 28 жовтня 2010 р

22 Це також було неодноразово підкреслено Консультативним комітетом Рамкової конвенції. Див., Наприклад, Висновок щодо Російської Федерації ACFC / INF / OP / I (2003) 005, 2002.

23 Див. Примітку 13.

24 Початковий моніторинговий звіт, ECRML (2010) 6, параграф. 71. Див. Також пункт 70, в якому пояснюється: "Комітет експертів усвідомлює конкретні історичні та інші обставини, що призвели до різкого зменшення використання української мови до незалежності

77. Отже, заходи, спрямовані на досягнення цієї законної мети, мають бути узгодженими та належно збалансованими з гарантіями та заходами щодо освіти та / або мов меншин України. Тому ключовим питанням, яке необхідно розглянути з метою цього висновку, є те, яким чином Україна вирішила, через новий правовий режим у статті 7 нового закону про освіту, сприяти вивченню державної мови (див. Коментарі нижче)

3. Стаття 7 як відповідний засіб для реалізації законної мети

а. Проблеми імплементації статті 7 на практиці

78. Стаття 7 Закону про освіту посилює освіту державною мовою. Вона передбачає, що мовою освіти є державна мова (стаття 7.1.1), і що держава гарантує кожному громадянину України право на отримання формальної освіти на всіх рівнях (від дошкільної освіти до вищої), а також - позашкільну і післядипломну освіту державною мовою (7.1.2). Нарешті, стаття 7.2 передбачає обов'язкове вивчення державної мови у сфері професійно-технічної освіти та вищої освіти, у межах, необхідних для виконання обраної професійної діяльності з використанням державної мови. Для осіб, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземців та осіб без громадянства, створюються відповідні умови для вивчення державної мови.

79. Адекватність цих заходів має бути оцінена з урахуванням проблем, з якими українська влада вже стикалася у минулому, й досі стикається з нестачею кваліфікованих викладачів, а також відповідних навчальних посібників та педагогічною методологією для вивчення української мови. Українська влада визнає існування цієї ситуації, яка, швидше за все, стане ще більш проблемною з набуттям чинності статтею 7 нового Закону про освіту.

80. Відповідно до пункту 18 статті 3 Прикінцевих та Перехідних положень, до осіб, які належать до національних меншин або корінних народів, які вступили до закладу загальної середньої освіти до 1 вересня 2018 року, стаття 7 нового Закону про освіту набирає чинності лише після 1 вересня 2020 року, хоча для цих осіб також передбачається "поступове збільшення"²⁵ предметів, які вивчаються українською мовою. Українській владі залишається менш ніж три роки, щоб знайти достатньо кваліфікованих викладачів, що викладатимуть в численних середніх школах²⁶, які до цього часу були "національних меншин" і в яких майже всі предмети повинні викладатися українською мовою. Перехідний період, безумовно, буде особливо коротким для тих мов меншин, де ситуація зміниться від повного навчання мовою меншини на всіх рівнях середньої освіти

країни. Він розуміє важливу роль української мови у розвитку української національної ідентичності. »

²⁵ Українська влада пояснила, що продовжується дискусія щодо можливої мети щодо співвідношення державної мови / мови меншин (60:30, 70:30 чи інші варіанти), до розробки Закону про середню освіту.

²⁶ Як зазначено в § 41 цього висновку, в Україні "загальна середня освіта" включає початкову, базову середню та середню освіту.

до різкого, замість "поступового", переходу до навчання мовою меншини лише в дошкільному віці і початкових рівнях.

81. Перехідні положення також передбачають, що для осіб, які почали початкову освіту 1 вересня 2018 року, школа вже повинна буде застосувати нову систему, а саме створити окремі класи чи групи для навчання " мовою відповідної національної меншини разом з офіційною мовою держави ". Між сьогоднішнім днем і 1 березня 2018 року, для того, щоб застосувати нову систему на практиці, органи влади повинні, спираючись на принципи, викладені у статті 7, покладатися на критерії, правила та процедури, які повинні бути закріплені в законодавстві (запланований закон про середню освіту).

82. Венеційська комісія має серйозні сумніви щодо того, чи зможе українська влада прийняти законодавство щодо імплементації та у короткий термін вирішити важливу проблему відсутності кваліфікованих вчителів української мови, яка стане ще більшою гострою за новою системи. На думку Комісії, положення статті 7 Закону про освіту можуть вважатися такими, що містять відповідні заходи для реалізації законної мети посилення державної мови в освіті, коли приймаються додаткові заходи (законодавчого та практичного характеру) для створення необхідних умов для реалізації цих положень на практиці. Таким чином, вона рекомендує внести поправки в положення щодо перехідного періоду та визначити під час консультацій з представниками меншин більш реалістичний перехідний період.

в. Чи стаття 7 забезпечує справедливий баланс між сприянням державній мові та захистом мовних прав національних меншин?

83. Для того, щоб оцінити відповідність нової статті 7 Закону про освіту міжнародним стандартам, необхідно враховувати не лише мету, якої вона прагне, але також її наслідки для прав національних меншин. Закон має забезпечити справедливий баланс між популяризацією державної мови та захистом мовних прав національних меншин²⁷, які не можуть бути надмірно зменшені.

84. Для того, щоб досягти належної рівноваги, зміни, внесені Законом України, мають бути пропорційними, тобто вони мають бути не тільки доцільними, але й необхідними - менш обмежувальними засобами для мов меншин, якщо вони доступні.

85. Для того, щоб виміряти пропорційність цих змін, необхідно вивчити реальний вплив реалізації статті 7, як з точки зору безпосередніх наслідків для

27 Див. Думку 2010 р. Про Словацький закон про державну мову, CDL-AD (2010) 035, пункт 47; див. також Ф. де Варенн, "Стаття 10" у М. Уелері (ред.), "Права меншин". Коментар до Європейської рамкової конвенції про захист національних меншин, Oxford University Press, 2006, 326: "Однак правомірним може бути заходи, що підтримують та поширюють знання державної мови, це не повинно бути за рахунок права використовувати мову меншини, як зазначено у статті 10. "

здійснення мовних та освітніх прав осіб, які належать до національних меншин, так і в більш тривалій перспективі.

і. Зниження існуючого рівня захисту

86. На перший погляд, стаття 7 Закону про освіту, судячи з усього, відповідає зобов'язанням України за статтею 14.2²⁸ Рамкової конвенції, що дозволяє сторонам вибирати як освіту мовою меншини, так і викладання цією мовою та Хартії мов (Статті 8, підпункти 1 a iii, 1 b iv та 1 c iv), оскільки Україна обрала менш вимогливий варіант в цих документах. Що стосується всіх регіональних мов або мов меншин, визначених Україною для цілей частини III Хартії, то видається, що Україна продовжуватиме забезпечувати, як мінімум, значну частину дошкільної та початкової шкільної освіти мовою меншин або мовою корінних народів. На рівні середньої школи, Україна буде як мінімум продовжувати забезпечувати навчання всіма регіональними мовами або мовами меншин, як невід'ємної частини навчального плану; також, оскільки мови країн-членів ЄС можуть бути використані як засіб вивчення одного з інших предметів, можливо, що Україна продовжуватиме надавати значну частину середньої освіти на цих мовах.

87. Проте точні наслідки статті 7 Закону про освіту на цьому етапі ще не встановлені через зазначені правові невизначеності та через те, що його реалізація залежить від розробки та прийняття Закону про середню освіту. Разом з тим, зрозуміло, що правовий режим та параметри, в яких таку імплементацію доведеться виконувати, є вужчою, ніж передбачено колишнім законом, і що це значно зменшить кількість викладання мовами меншин, які сьогодні використовують студенти, що належать до меншин. Наприклад, можна сказати, що якщо мови меншин, які є офіційними мовами країн-членів ЄС, дійсно можуть бути використані як засіб навчання для одного або декількох предметів у середній освіті, стаття 7 дозволяє, але не забезпечує (не передбачає), право на таку освіту.

88. У зв'язку з цим, допоки своїм рішенням Конституційний суд не надав свою позицію, Венеційська комісія звертає увагу на положення статті 22.3 Конституції України (див. Пункт 19 вище), яка явно забороняє зменшення "існуючих прав" при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів.

89. На перший погляд, це положення, напевно, містить умову, яка означає, що законодавчий орган зобов'язаний підтримувати "зміст і обсяг існуючих прав" і не може зменшувати їх при прийнятті нового закону. Однак виникає питання, чи

²⁸ Стаття 14.2 передбачає: "У районах, де проживають особи, що належать до національних меншин традиційно або у значній кількості, якщо є достатній попит, Сторони намагатимуться, наскільки це можливо і в рамках своїх систем освіти, забезпечувати, щоб особи, що належать для цих меншин є достатні можливості для навчання мовою меншини або для отримання навчання на цій мові".

означає термін "існуючі права та свободи" лише ті права та свободи, які гарантуються Конституцією (перша гіпотеза) - у такому разі стаття 22.3 не матиме додаткової ваги (це лише підтвердить що Закон не може порушувати Конституцію), або це стосується прав та свобод, які гарантуються законами, які направлені на виконання Конституції (друга гіпотеза).

90. Стаття 53 Конституції є для цього висновку відповідним конституційним положенням. Вона передбачає: "Громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою або вивчення рідної мови в державних та комунальних навчальних закладах освіти та через національні культурні товариства відповідно до закону".

91. У першій гіпотезі стаття 7 Закону про освіту не порушує статтю 22.3 Конституції, оскільки стаття 53 Конституції гарантує лише мовні права в освіті "відповідно до закону". Це позиція української влади, виражена в Позиції Міністерства освіти²⁹: "Таким чином, за умови, що " відповідно до закону "гарантії для національних меншин щодо освіти на рідній мові зберігаються на деяких рівнях освіти та вивчення рідної мови на інших рівнях освіти в державних та комунальних освітніх закладах (а не тільки "через національні культурні товариства"), немає звуження змісту чи обсягу конституційних прав, передбачених статтею 53 Конституції України, включаючи право на безкоштовну дошкільну освіту, повну середню, професійну, вищу освіту в державних та комунальних школах ».

92. У другій гіпотезі новий правовий режим, запроваджений статтею 7, суперечить положенням статті 22.3 Конституції, оскільки зменшує рівень захисту, гарантований законом, який до цього часу виконував статтю 53 Конституції (тобто стаття 20 Закону про мову 2012 року) та фактично рівень захисту, який в даний час існує на практиці в Україні.

93. Венеційська комісія не може зайняти тверду позицію з цього питання, оскільки вона не має у своєму розпорядженні необхідних відповідних матеріалів (таких як прецедентне право, доктринальні коментарі) щодо тлумачення цього положення, і це виходить за рамки її мандату. Це стосується також і положень Закону про середню освіту, які ще потрібно прийняти, і ситуація може бути різною щодо різних мов. Питання відповідності статті 7 Закону про освіту статті 22.3 Конституції належить до компетенції Конституційного Суду України.

94. Однак Комісія хотіла б вказати на те, що в своєму першому моніторинговому звіті щодо України Комітет експертів Мовної Хартії зазначив, що відповідно до пункту 2 статті 4 Хартії "положення цієї Хартії не зашкоджують будь-яким більш сприятливим положенням щодо статусу регіональних або мов меншин чи правового статусу осіб, які належать до

29 Див. Позицію Міністерства освіти, с. 12.

меншин, і які можуть бути чинними на території Сторони" (Параграф 59). Як наслідок, Комітет експертів підкреслив, що "раніше досягнутий вищий рівень не повинен знижуватися через ратифікацію Хартії", і запропонував владі України взяти до уваги ці зауваження в контексті перегляду Закону про ратифікацію Хартії, який в той час мав місце (параграф 154).

95. Також Комітет міністрів щодо першого моніторингу України рекомендував, щоб Україна "з проведенням широких консультацій та у тісній співпраці з представниками меншин, які є носіями мови, розробляла структуровану освітню політику для регіональних та міноритарних мов та захищала право нацменшин на освіту їхньою мовою, а також зберегла вже здобуті досягнення та існуючі передові практики в цій галузі" (курсив доданий, Комітет міністрів, Рекомендація CM / RecChL (2010) 6, прийнята 7 липня 2010 р.).

ii. Чи існують менш жорсткі засоби досягнення законної мети?

96. В контексті механізму моніторингу Рамкової конвенції, зміни з однієї моделі в іншу приймаються як (можливо) обґрунтовані законною метою будь-якої держави підтримувати та (відновити) державну мову (її), у випадку наприклад, Естонії та Латвії³⁰.³⁰ Однак слід нагадати про те, що при здійсненні законної мети державної політики, щоб задовольнити вимогу щодо пропорційності, вибраний політичний варіант повинен бути таким, який має найменшу можливу ступінь несприятливого впливу на законні інтереси зацікавлених осіб.

97. З цієї точки зору можна поставити під сумнів питання про те, чи законна мета знання державної мови для всіх після закінчення середньої освіти може бути досягнута лише шляхом впровадження нової моделі, як це передбачено статтею 7 нового Закону про освіту. Незважаючи на твердження української влади, не зовсім зрозуміло, що значне скорочення викладання мовою меншини є єдиною або навіть найкращою доступною альтернативою.

98. Як зазначалося, органи влади надали статистику, яка показує високий відсоток провалу на ЗНО серед деяких учнів, що належать до угорських та румунських нацменшин, і які здобувають середню освіту. Однак незрозуміло, чи є такі високі показники невдач серед усіх учнів, що здобувають таку освіту або ж існують певні обставини в деяких областях, які пояснюють ці показники. Крім того, не було надано жодних доказів щодо показників невдач дітей в українських середньо освітніх закладах у районах, де є високі показники невдач дітей з освітою мовою національних меншин - найбільш очевидні співвідношення. Також ступінь провалів серед учнів російськомовних закладів середньої освіти не вище, ніж в українських школах. Нарешті, незрозуміло, які інші варіанти розглядалися при спробі розглянути проблему знання української мови, яка сприймається, як існуюча серед певних учнів, які вивчають мови меншин, наприклад, покращення якості навчання української мови в школах

³⁰ Див. ACFC / INF / OP / I (2002) 5, Думка щодо Естонії, 14 вересня 2001 року, пункти 50-54; ACFC / OP / I (2008) 002, Думка щодо Латвії, 9 жовтня 2008 р., Параграфи 143, 146.

меншин. Думкою більшості співрозмовників, яких Венеційська комісія зустріла серед представників меншин, є можливе покращення вивчення державної мови та його вдосконалення (за допомогою якісної та більш адаптованої методології, підручників та педагогічного матеріалу, а також шляхом вдосконалення підготовки вчителів), в межах шкіл, які зараз надають освіту мовою меншин, що не виключає збільшення кількості годин, необхідних для вивчення української мови. Це фактично також вирішить одну з проблем та вимог, що адресовані українській владі представниками меншин. Таким чином, мету посилення володіння державною мовою може бути досягнуто в дусі кращої інтеграції в суспільство осіб, які належать до меншин, не підриваючи їх права та самобутність.

99. Якщо українська влада вважатиме, що простого посилення викладання української мови не буде достатньо, і також необхідно більше викладання інших предметів українською мовою, це все ще не повністю виправдовує відмову від можливості викладання інших предметів мовами меншин, починаючи з другого рівня. Зважаючи на довготривалий вплив нових правил на функціонування та існування шкіл меншин в Україні та на збереження мовної самобутності відповідних осіб / громад, потрібен більш збалансований підхід.

100. Варто зазначити, що в Україні існують столітні школи меншин, які мають давні та відомі традиції якісної освіти, які є частиною культурної спадщини меншин, і які впродовж усієї історії значною мірою сприяли збереженню та розвитку їх специфічної (включаючи лінгвістичну) самобутності. У своєму Тематичному коментарі щодо мовних прав осіб, які належать до національних меншин³¹, Консультативний комітет Рамкової конвенції підкреслив важливість збереження мережі місцевих шкіл, які надають навчання мовами меншин, які, на його думку, "повинні бути гарантовані". У цьому контексті Консультативний комітет також вказав на важливість безперервності освіти мовами меншин, підкреслюючи, що "відсутність стимулів або недостатніх можливостей на дошкільному, середньому або вищому рівні може серйозно зменшити привабливість вивчення мов меншин на первинному рівні" (пункт 7). Особливе значення в цьому контексті також має рішення Європейського суду з прав людини у справі "Кіпр проти Туреччини"³² про невиконання незмінних положень щодо вивчення грецької мови на рівні середньої школи як заперечення суті права на освіту, що охороняється статтею 2 Протоколу № 1 ЄКПЛ.

101. У той же час той факт, що школи меншин також знаходяться під загрозою, також викликає занепокоєння з огляду на зобов'язання України за Рамковою конвенцією (стаття 5) та Хартією мов (преамбулу), а також те, що впливає з

31 Див. Консультативний комітет ФКНМ, Тематичний коментар № 3 - Мова прав осіб, які належать до національних меншин, відповідно до Рамкової конвенції, прийнятої 24 травня 2012 року, пункт 69

32 ЄКПЛ, Кіпр проти Туреччини, Заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року

Конституції України (див. Стаття 11) з точки зору захисту національної самобутності та культур національних меншин. Широко визнано, що школи меншин також відіграють таку ж важливу роль, як культурні центри та активні прихильники культурної спадщини меншин.

102. Крім того, традиційні школи нацменшин також слід розглядати як частину історичної спадщини України, і таким чином дозволити продовжувати функціонувати традиційним способом, за умови, що існуватиме значне підвищення якості навчання українською мовою. Це може бути життєздатним рішенням, більш відповідним вимогам пропорційності та принципам міжетнічного діалогу, поваги та розуміння. Нагадаємо, що згідно зі статтею 6 Рамкової конвенції Україна, як і всі інші сторони цієї Конвенції, взяла на себе зобов'язання вживати ефективних заходів для сприяння толерантності, міжкультурного діалогу та співпраці між усіма особами, які проживають на їхній території, зокрема в сфері освіти, культури та засобів масової інформації.

103. Щодо цих міркувань, то може бути виправданим лише рішення, яке передбачає навчання як державною, так і мовою меншини. Для офіційних мов країн-членів ЄС пункт 7 статті 7 Закону дійсно передбачає можливість вивчення більше одного предмету відповідною мовою. Тому найважливішим є забезпечення найповнішого та гнучкого використання пункту 4 статті 7, за умови, що існує достатній попит на таке (додаткове) навчання. Щоб бути пропорційним, для численних більш важливих меншин, що говорять офіційними мовами ЄС, таких як угорська та румунська³³, це може означати, що значна частина середньої освіти буде надана мовою меншини. Зокрема, необхідно буде забезпечити, щоб разом із посиленням викладання українською мовою було достатньо місця для навчання мовою меншини, що дозволить учням, які належать до меншості, досягти досить високого рівня усних та письмових навичок в мові, що дозволить їм також вирішувати складні проблеми рідною мовою.

104. Венеційська комісія зазначає, що українська влада вказала на свою готовність передбачити в Законі про середню освіту викладання інших предметів відповідною мовою меншин. Проте це можна вважати задовільним, лише якщо є гарантії того, що, як зазначено раніше, обсяг цього вивчення буде достатнім для високого рівня володіння відповідною мовою. Результати нинішніх двосторонніх переговорів з державами-членами меншин можуть принести корисний внесок у виконання статті 7 у цьому питанні.

105. Нарешті, зазначається, що згідно зі статтею 7 не впливає виняток із принципу обов'язкової освіти державною мовою для приватної освіти. Цей підхід не лише суперечить статті 20.6 закону про мову 2012 року (який дає засновнику / власнику школи рішення щодо мови навчання), але також порушує

³³ Відповідно до дискусій з українськими владою, молдавський на практиці можна було б розглядати як румунський.

статтю 13 Рамкової конвенції³⁴. Рекомендується включити в статтю 7 положення, яке звільнить приватні школи від застосування нових правил.

4. Дотримання принципу недискримінації

106. Як зазначено раніше в цьому висновку, стаття 7 передбачає диференційоване ставлення, як серед різних категорій громадян України, так їх відповідними мовами.

107. З одного боку, до національних меншин та корінних народів ставляться по-різному: у той час як для національних меншин освіта їхньою мовою гарантується лише на дошкільному та початковому рівнях, для забезпечення освіти корінних народів їхньою мовою гарантується дошкільний рівень та рівень загальноосвітньої середньої школи (Статті 7.1.3 та 7.1.5). З іншого боку, різне ставлення до національних меншин застосовується залежно від того, чи є їхня мова (чи ні) офіційною мовою ЄС. На підставі статті 7.4, один або декілька додаткових предметів можуть викладатися англійською або іншою офіційною мовою ЄС. Наприклад, болгарські, угорські, румунські та польські меншини отримали б вигоду від більш високого рівня захисту своїх мовних прав, ніж російська меншина.

108. Відповідно встановлюються різні категорії між мовами, якими розмовляють в Україні, які будуть підлягати різному рівню захисту: (а) українська мова - навчання на всіх рівнях освіти; (б) мови корінних народів. (в) мови національних меншин, які є офіційними мовами ЄС; (д) мови меншин, які не є мовами ЄС (російська, білоруська тощо).

109. Таке диференційоване ставлення до українських меншин піднімає питання в світлі принципу недискримінації, як викладено, наприклад, у статті 4 Рамкової конвенції (пункт 1), в якій зазначається, що Сторони "зобов'язуються гарантувати особам, що належать до національних меншин, право на рівність перед законом та рівний захист законом. У зв'язку з цим будь-яка дискримінація, яка ґрунтується на належності до національної меншини, забороняється"³⁵.

110. Дійсно, не всяка форма нерівного ставлення по суті є дискримінацією, забороненою законодавством, і можуть бути необхідними позитивні заходи для захисту та популяризації чіткої самобутності національних меншин, як це визначено у статті 4 (3) Рамкової конвенції стосовно нерівного ставлення до населення більшості та меншин. Крім того, пункт 2 статті 4 вимагає від

34 Право меншин на створення та управління власними приватними школами захищено відповідно до статті 13 Рамкової конвенції.

35 Див. Також положення про недискримінацію, включаючи недискримінацію на основі мови, в міжнародних документах, ратифікованих Україною: стаття 14 ЄКПЛ (оскільки Україна також ратифікувала Перший факультативний протокол, який передбачає у статті 2 право на освіту, захист Стаття 14 ЄКПЛ повинна поширюватися на захист від дискримінації на підставі мови, зокрема, у сфері освіти) та Протоколу 12 до ЄКПЛ, а також у внутрішньому законодавстві України, такі як стаття 24 Конституції України.

держави "належним чином враховувати особливі умови осіб, які належать до національних меншин". Подібні міркування слід застосовувати і щодо нерівного ставлення до меншин. Це, наприклад, означає, що існують реальні причини для переважного ставлення до корінних народів, як це передбачено статтею 7 Закону про освіту (хоча причина, яку висувають українські органи влади - відсутність материнської держави - загалом не вважається прийнятною згідно з відповідними європейськими стандартами, будь-яка диференціація повинна базуватися на інших підставах, таких як, наприклад, різний рівень вразливості або потреба в державній підтримці). Що стосується нинішньої ситуації кримських татар та інших невеликих меншин, позитивні дії на їх користь можуть бути виправданими.

111. Однак набагато важче знайти будь-які причини, що виправдовують різне ставлення³⁶ до, з одного боку, національних меншин, що говорять офіційною мовою ЄС, а з іншого – національних меншин, таких, як російська меншина, яка, за новою системою, після закінчення початкової шкільної освіти, буде мати право лише на викладання своїх мов як предмету. У цьому контексті переведення у нижчий розряд російської мови, яка на сьогоднішній день була мовою навчання меншин до закінчення середньої освіти, до такого, коли навчання можливо лише до закінчення початкової освіти, являє собою нерівне ставлення³⁷.

112. Беручи до уваги особливе місце російської мови в Україні (найбільш широко використовується з усіх регіональних мов або національних меншин України та, як зазначив Комітет експертів Мовної Хартії, є основною мовою спілкування для багатьох людей що належать до неросійських меншин), її

36 Див. Справу " , що стосується певних аспектів законів про використання мов в освіті в Бельгії" проти Бельгії (по суті). Заява № 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63; 2126/64) від 23 липня 1968 року, в якому Суд встановив, що Бельгійський закон від 2 серпня 1963 року не відповідав статті 14 Конвенції, читаючись у поєднанні зі статтею 2 Протоколу 1, на тій підставі, що вона перешкоджала певним дітям від доступу до французьких шкіл у комунах на околицях Брюсселю виключно через резиденцію своїх батьків. Суд встановив, що право на освіту означає право на освіту національною мовою, але не включає положення щоб поважати мовні переваги батьків. Приймаючи своє рішення, Суд встановив, що принцип рівності ставлення, закріплений у статті 14, було порушено, якщо це розмежування не мало об'єктивного та обґрунтованого обґрунтування, не було досягнуто законної мети та не було пропорційно поставленій меті.

37 Згідно з Хартією мов, Комітет експертів зробив ряд конкретних зауважень, які стосуються російської мови. Наприклад, в першому моніторинговому звіті зазначено, що російська мова вважається багатьма особами, що належать до національних меншин, та деякими етнічними українцями рідною мовою, і "тому не має такої ж позиції, як інші регіональні або мовні меншини". Крім того, в доповіді зазначається, що "враховуючи кількість російськомовних громадян в Україні, зрозуміло, що для російської мови необхідно надати особливу позицію" (параграф 79). Див. Також Пояснення до Хартії щодо гнучкості при виборі зобов'язань за Частиною III та необхідності враховувати при виборі рівня захисту "ситуацію з мовою"; це означатиме, наприклад, за відсутності інших факторів, що чим більше число виступаючих регіональної мови або мови меншин, а більш однорідне регіональне населення, тим "сильніше" варіант, який має бути прийнятий; слабша альтернатива повинна бути прийнята лише тоді, коли сильніший варіант не може бути застосований внаслідок ситуації на мові, про яку йде мова "(параграф 46).

більш обмежений спосіб використання, ніж офіційних мов країн-членів ЄС, як це передбачається в статті 7 Закону про освіту, є явно проблематичним. Можна стверджувати, що історична мовна політика, яка сприяла російській мові та сучасний політичний контекст, можуть бути факторами, які могли б виправдати такий підхід. Однак, схоже, що навіть внутрішній конституційний лад в Україні певним чином визнає місце російської. Стаття 10 Конституції України передбачає, що державною мовою України є українська мова, але це також гарантує "вільний розвиток, використання та захист російської та інших мов національних меншин України". Тому далеко від зрозуміння те, що історичний чинник виправдовуватиме менш сприятливе ставлення до російської мови відповідно до статті 7 Закону про освіту.

113. Деякі співрозмовники в Україні послалися на той факт, що більшість російськомовних носіїв в Україні дійсно живуть в російськомовних районах, і таким чином регулярно використовуватимуть російську мову в повсякденному житті і матимуть широкий доступ до засобів масової інформації російською мовою. Крім того, оскільки російська та українська мови належать до однієї мовної групи, простіше зберігати достатній рівень знання обох мов. На їх думку, той факт, що стаття 7 підтримує навчання російською мовою на початковому рівні та викладання російської мови на середньому рівні, дозволить російськомовним студентам підтримувати високий рівень володіння мовою. З іншого боку, представники російської меншини підкреслили, що той факт, що російська та українська мови належать до тієї ж мовної сім'ї, пояснює, що вже за попереднім законом учні зі шкіл з російською мовою, як мовою освіти мали, на відміну від інших меншин, хороші результати з екзамену ЗНО "Українська мова та література". Тому вони стверджують, що для цих студентів необхідність навчатися всю середню освіту державною мовою є менш важливим.

114. Хоча Венеційська комісія не може оцінити всі фактичні чинники, які відіграють певну роль в мовній освітній політиці України, на її думку, з урахуванням всіх чинників, згаданих у попередніх пунктах, дуже ймовірно, що менш сприятливе ставлення до російської мови (та інших мов, які не є офіційними мовами Європейського Союзу) в пункті 4 статті 7 не є виправданим з огляду на принцип недискримінації³⁸, доки не надано більш переконливого обґрунтування та не порушено потенційні питання конституційності щодо статті 10 та статті 24 (положення про рівність) Конституції України, а також узгодженості з іншими відповідними положеннями українського законодавства (стаття 20 закону про мову 2012 року).

115. Таке ж ставлення, як до мов ЄС меншин України, безумовно, буде більше відповідати формулюванню статті 10 Конституції. Підтримка, принаймні,

³⁸ Вкладений у статті 14 ЄКПЛ та Протоколі № 12 до ЄКПЛ, читається у поєднанні зі статтею 2 Протоколу № 1 до ЄКПЛ

деяких відомих російських шкіл, як частини історичної та культурної самобутності та спадщини зацікавлених громад, яка буде обрана шляхом консультацій з представниками російської меншини, стане можливим способом задовольнити існуючі очікування цієї меншини, а також відобразитиме більш відкритий та всеохоплюючий підхід влади до всіх національних меншин країни. Це може лише сприяти збереженню соціального миру та добросусідських міжетнічних відносин і бути корисним українському суспільству в цілому.

IV. Висновок

116. Венеційська комісія розглянула положення, що стосуються мови освіти - стаття 7 та пункт 18 статті 3 Прикінцевих та Перехідних положень - у новому Законі про освіту, прийнятого Верховною Радою України 5 вересня 2017 року.

117. З тих часів, як Україна набула незалежності, мовне питання завжди було помітним в національних дебатах, і воно законно вважається важливим, якщо не головним чинником в державо- та націотворенні. У той же час, в специфічному демографічному, соціальному та геополітичному контексті, що склався в Україні, розробка мовної політики, яка, ймовірно, відповідатиме різним очікуванням та інтересам в українському суспільстві, зважаючи на застосовні стандарти та лінгвістичні права більшості та меншин країни - з різним історичним минулим, очікуваннями та потребами - є складним завданням. Тим більше в нинішній ситуації в країні.

118. Венеційська комісія хотіла б перш за все підкреслити, як вона зробила у попередніх прикладах, що для держав є законною і похвальною метою сприяти посиленню державної мови та її володінню всіма громадянами, а також вживати заходів для вивчення її всіма, як спосіб вирішення існуючих нерівностей та сприяння більш ефективній інтеграції осіб, що належать до національних меншин, у суспільство.

119. Продовжуючи здійснення комплексної реформи української системи освіти, яка, здається, позитивно сприймається у всьому світі, новий Закон про освіту також пропонує нові принципи використання мов освіти, а також як предмету навчання. Зокрема, стаття 7 нового закону, зменшивши обсяги освіти мовами меншин, особливо на середньому рівні, викликала сильну критику та протести як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях.

120. Ця критика здається обґрунтованою з ряду причин. Прийнята стаття суттєво відрізняється від проекту, щодо якого відбулися консультації з меншинами. Дотримання відповідних міжнародних та конституційних положень має важливе значення при введенні комплексних реформ, які стосуються вже існуючих і добре усталених прав національних меншин.

Чіткість і правова точність мають важливе значення для реалізації відповідних міжнародних принципів. Однак уточнений рівень захисту мовних прав, передбачених статтею 7 для національних меншин України, залишається незрозумілим. Стаття 7 містить важливі неточності та, здається, не забезпечує керівними принципами, необхідних для виконання рамкового закону при застосуванні міжнародних та конституційних зобов'язань країни. Вона містить певні гарантії щодо освіти мовами меншин, переважно обмежується початковою освітою, хоча точний обсяг таких гарантій не є настільки ясным, як це можливо. Це дійсно дозволяє радикально змінити попередній мовний правовий режим, принаймні у середній освіті, до правового режиму, який зосереджений на обов'язковому використанні української мови як мови освіти. Це може призвести до істотного зменшення можливостей, що надаються особам, які належать до національних меншин, для навчання їх мовами, що призведе до непропорційного втручання в існуючі права осіб, які належать до національних меншин. Крім того, короткий термін реалізації нових правових норм викликає серйозні занепокоєння стосовно якості освіти.

121. З іншого боку, оскільки стаття 7 є рамковим законодавчим положенням, і тому, що вона не визначає умов, за якими вона має бути реалізована, існує місце для тлумачення та застосування, які більш відповідають вимогам захисту національних меншин. Венеційська комісія вітає, що українська влада готова використовувати такі можливості. Що стосується початкової освіти, то стаття 7 містить певні гарантії лише щодо продовження навчання мовами меншин, але це також не є перешкодою. Венеційська комісія розуміє, що українська влада, напевно, має намір продовжувати викладання мовами меншин з більшості предметів у спеціальних класах для національних меншин.

122. Що стосується середньої освіти, то стаття 7, в той час як вона однозначно спрямована на підвищення ролі державної мови та зменшення ролі мов меншин, все ще залишає можливості для певної гнучкості. Закон про освіту є рамковим законом, і закон про загальну середню освіту, який ще має бути прийнятий, міг би забезпечити більш детальні та збалансовані рішення. Якщо закон буде імплементований у такий спосіб, що мови меншин можна буде викладати лише як предмет, і більше не буде можливості викладати інші предмети мовою меншини, це може бути явно непропорційним втручанням у існуючі права меншин. Однак частина 4 статті 7 передбачає правову основу для викладання інших предметів офіційними мовами ЄС.

123. Намір української влади, здається, полягає в тому, щоб використовувати це положення також для забезпечення викладання інших предметів цими мовами. Таке рішення може бути прийнятним для цих мов, але лише якщо імплементуючий закон міститиме достатні гарантії, визначених після належних консультацій з меншинами, що обсяг цього викладання буде достатнім для того, щоб учні могли досягти високого рівня знань мови, як усних, так і письмових,

що дозволить їм також вирішувати складні питання. Результати поточних двосторонніх переговорів з материнськими державами меншин можуть надати корисний внесок у імплементацію статті 7 у цьому питанні.

124. Проте частина 4 статті 7 не передбачає рішення для мов, які не є офіційними мовами ЄС, зокрема російської мови, як найбільш широко використовуваної мови, крім державної. Менш сприятливе ставлення до цих мов важко виправдати, і тому виникає питання дискримінації.

125. Беручи до уваги викладені вище міркування, відповідним рішенням, безсумнівно, буде внести поправки до статті 7 і замінити це положення більш збалансованим та більш чітко сформульованим. Зокрема, слід розглянути питання дискримінаційного ставлення до інших мов меншин, які не є офіційними мовами ЄС.

126. Разом з тим, багато питань можуть бути також негайно вирішені через інші законодавчі акти та при імплементації прийнятої статті 7, особливо через Закон про загальну середню освіту. У зв'язку з цим Венеційська комісія рекомендує, зокрема:

- для забезпечення достатнього рівня викладання офіційними мовами Європейського Союзу для відповідних меншин в повній мірі використовувати при прийнятті імплементуючого законодавства можливості, передбачені частиною 4 статті 7;
- на додаток до викладання державної мови продовжувати забезпечення достатньої частки освіти мовами меншин на початковому та середньому рівнях;
- покращити якість викладання державної мови;
- з метою забезпечення більшого часу для поступової реалізації реформи внести зміни до відповідних перехідних положень Закону про освіту;
- звільнити приватні школи від нових мовних вимог відповідно до статті 13 Рамкової конвенції;
- розпочати в рамках реалізації нового Закону про освіту новий діалог з представниками національних меншин та усіма зацікавленими сторонами щодо мови освіти.
- забезпечити, щоб виконання Закону не загрожувало збереженню культурної спадщини меншин та безперервності освіти мовами меншин в традиційних школах.

127. Венеційська комісія та Генеральна дирекція з питань демократії (DG II) Ради Європи залишаються в розпорядженні української влади для будь-якої допомоги, яка їм може знадобитися у цьому питанні.