

— дисциплінарний суд з питань бюджетно-фінансової дисципліни, який застосовує відповідні заходи щодо представників державної адміністрації і керівників державних установ у випадках порушення ними бюджетного і фінансового законодавства при користуванні бюджетними коштами;

— контрольна комісія банків;

— центральна комісія соціальної допомоги;

— дисциплінарна рада народної освіти;

— дисциплінарна рада професійних асоціацій, об'єднань, орденів, гуртків тощо; департаментські комісії;

— Вища рада магістратури (дисциплінарний суд для всіх чиновників судового відомства), якщо вона приймає рішення у сфері дисциплінарної відповідальності.

Таких спеціалізованих адміністративних установ, які здійснюють суддівські функції, у Франції нараховується близько 50. Їх рішення підлягають апеляційному оскарженню безпосередньо до Державної ради.

Державна рада Франції є найвищим органом у системі адміністративної юстиції цієї країни і фактично ієрархічно замикає систему адміністративного правосуддя, хоча вона не є суто судовою установою, як, наприклад, Касаційний суд Франції, оскільки Державна рада здійснює консультативні функції за дорученням уряду і готує деякі урядові рішення щодо скарг приватних осіб на акти урядовців. До речі, за структурою ця установа має шість відділів, з яких тільки один — судовий, хоча майже найзначніший (в ньому 10 підвідділів).

Державна рада є апеляційною інстанцією щодо рішень спеціалізованих адміністративних установ, які виконують суддівські функції, і касаційною інстанцією щодо рішень установ в ієрархії адміністративних судів. Детальніше про цю установу буде в окремій статті.

В.ШИШКІН

народний депутат України,  
голова підкомісії з судово-правової реформи,  
кандидат юридичних наук

Закінчення. Початок див. на с. 38—42.

Можна погодитися з О.А.Підпригорою, який висловив думку, що новий Цивільний кодекс має проголосити свободу будь-яких норм власності, а не тільки оголошених в Законі про власність<sup>16</sup>. Не може бути дискримінованою і колективна форма власності. Перехід на режим спільної приватної власності призведе до дестабілізації виробничих комплексів, підриву їх потенціалу, адже стане можливим за певних умов і вилучення майна. А головне — це буде обмеження прав людини, коли за неї вирішують, як саме їй господарювати.

В юридичній літературі висловлювалась слухна думка, що поступове нагромадження нормативного матеріалу в сфері регулювання аграрних відносин потребуватиме зосередження його в комплексних правових актах на шляху кодифікації або інкорпорації. Досвід країн з ефективним агрокомплексом свідчить, що регулювання сільськогосподарської діяльності здійснюється за допомогою спеціалізованих правових інститутів, які або збереглися в цивільному законодавстві, або перейшли в сферу комплексної аграрної галузі. Застосування до аграрних відносин неспеціалізованих правових інститутів може мати тяжкі наслідки для продовольчої безпеки країни.

<sup>16</sup> Концептуальні питання створення нового Цивільного кодексу України. — С. 5.

Ц.БИЧКОВА

провідний науковий співробітник  
Інституту держави і права НАН України

## Українська мова — правові проблеми

Українська мова є виразом сутності українського народу, одним з головних засобів існування його духовності та розвитку його культури. Використання української мови в суспільному й державному житті протягом останніх століть істотно звузилось. І тому з відродженням української державності постала нагальна потреба визначити правовий статус української мови шляхом прийняття відповідних актів для розширення сфери її використання та реального перетворення на мову інформації, освіти і культури.

Мовне питання в Україні до цього часу не вирішене, незважаючи на прийняття Закону УРСР "Про мови в УРСР" від 28 жовтня 1989 р. За цим Законом (ст. 3), Україна створює необхідні умови для розвитку і використання мов інших національностей при офіційному статусі української мови<sup>1</sup>. Але фактично у багатьох регіонах України панівне місце займає не українська мова, і закон не передбачає ніяких реальних засобів зміни такої ситуації.

Розглянемо, як вирішується таке питання в зарубіжних країнах, де є чимало національних меншин. У багатомовних європейських державах застосовуються різні підходи до вирішення питання про правовий статус мов, якими розмовляють етнічні меншини. Она Ружеліте в статті "Розвиток правового статусу литовської мови та мов національних меншин у Литві" виділяє три шляхи вирішення цього питання<sup>2</sup>.

Перший полягає в наданні національного і офіційного статусу всім або деяким мовам основних лінгвістичних груп. При цьому автор зазначає, що під національною мовою слід розуміти мову політичного, соціального та культурного організму. Офіційна мова означає мову, яка застосовується в державних справах: в законодавстві, при здійсненні виконавчої та судової влади. Так, у Швейцарії, де 75,5% населення належить до германської мовної групи, а французькою, італійською та ретороманською говорять відповідно 20%, 4% та менше 1% населення, всі чотири мови, якими говорять у країні, визнані

національними мовами, а з них німецька, французька та італійська мають статус офіційних мов.

Другий підхід надає мовам деяких груп офіційний статус тільки на регіональному, а не на національному рівні. Відповідно до Європейської Хартії про регіональні мови або мови меншин, прийнятої Радою Європи, поняття "регіональна мова або мова меншин" означає мову, яка традиційно використовується на даній території держави її громадянами, котрі становлять порівняно із загальною частиною населення держави невелику за чисельністю групу. Мова цієї групи відрізняється від офіційної мови держави і не її діалектом чи мовою мігрантів. Так, в Австрії німецька мова є офіційною мовою країни, але Державним договором від 15 травня 1955 р. на доповнення до німецької мови словенська і хорватська мови визнані офіційними в адміністративних і судових округах Карінтії, Бургеланду та Штірії зі словенським чи хорватським або національно змішаним населенням. Згідно з Конституцією італійської республіки, мовні меншини охороняються відповідними конституційними нормами. Так, у провінції Валле-д'Аоста французька мова використовується поряд з італійською; німецька мова в провінції Больцано прирівнена до італійської — офіційної мови держави.

При третьому варіанті наявна одна офіційна мова, а мовам меншин не надається офіційного статусу ні на державному, ні на регіональному рівні, але їх використання в широкій сфері діяльності гарантується законами чи іншими правовими актами. Так, Декларацією від 19 квітня 1995 р. уряд Данії проголосив, що особи, які належать до німецької меншини в Південній Ютландії, не повинні бути позбавлені права користуватися усно чи письмово мовою, якій вони надають перевагу. Декларація уряду ФРН від 29 березня 1955 р. надала такі ж мовні права особам, які належать до датської меншини в Німеччині.

Як і в другому варіанті вирішення проблеми, в Україні закріплена одна офіційна мова, але на регіональному рівні відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону "Про мови в УРСР" може використовуватись українська мова або мова, прийнятна для всього населення. Якщо під "прийнятною для

<sup>1</sup> Матеріали про розвиток мов в УРСР. — К., 1991. — С. 3—12.

<sup>2</sup> Языковая политика в Балтийских государствах / Материалы конференции. — Рига, 17—18 декабря 1992 года. — С. 107—108.

© Т.Демченко, І.Філіпчук, 1996

всього населення мовою” законодавець розуміє мову, якою володіє більшість населення певної адміністративно-територіальної одиниці, то цим самим порушується мовний суверенітет українців як сукупності прав народів і особистості на збереження і всебічний розвиток рідної мови, свободу вибору та використання мови спілкування, оскільки українська мова в цих адміністративно-територіальних одиницях фактично не має статусу офіційної, а отже, не є обов'язковою в роботі державних органів, підприємств, установ та організацій.

Цим положенням Закон закріплює несприятливу для української мови мовну фрагментацію суспільства. Якщо ставити за мету реальне відродження української мови, то слід закріпити поряд з правом національних меншин на збереження та розвиток рідної мови і обов'язкове використання офіційної мови держави, тобто української, як це закріплюється, наприклад, у законах країн Балтії. Так, Закон Литви “Про національні меншини в ЛРСР” від 23 листопада 1989 р. зі змінами від 29 січня 1991 р. у ст. 4 передбачає: “В місцевих установах та організаціях адміністративно-територіальних одиниць, де компактно проживає певна національна меншина, використовується поряд з державною мовою мова цієї меншини (місцева мова)”. Аналогічні положення містяться в Законі Естонії “Про мову” від 21 лютого 1995 р. та в Законі Латвійської Республіки “Про внесення змін і доповнень до Закону Латвійської РСР про мови” від 5 травня 1989 р.

Досліджуючи проблему співвідношення офіційної мови і мов національних меншин, слід з'ясувати, що є національною меншиною і чи можемо ми розглядати населення певної адміністративно-територіальної одиниці, яке не володіє українською мовою, як національну меншину. На Заході застосовується таке поняття етнічної національної меншини: етнічною меншиною є група громадян даної держави, яка кількісно становить меншість і не домінує в цій державі, має етнічні та мовні характеристики, які відрізняються від основного населення, і демонструє почуття солідарності в напрямі збереження культури, традицій і мови. При цьому зазначається, що меншина вважається такою, якщо проживає на даній території протягом достатньо тривалого часу<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Дьячков М. А. Проблемы адаптации русскоязычного населения Балтии / Языковая политика в Балтийских государствах. Материалы конференции. — Рига, 17–18 декабря 1992 г. — С. 114–119.

Відповідно до цього визначення, національними меншинами в Україні є етнічні росіяни, поляки, татари та ін. Національними меншинами, звичайно, не слід вважати “зрусифікований” етнос окремих регіонів. Так звані “російськомовні” не можуть вважати себе національною меншиною, оскільки їхньою основною ознакою є мовна, а не етнічна належність. І не можна захищати інтереси “російськомовного” населення за рахунок обмеження права етнічних українців. Проблема мовної адаптації повинна стояти не перед етнічним населенням України, а перед “російськомовною” його частиною. Звертаючись до досвіду Заходу, можна зазначити, що, наприклад, національні меншини в Іспанії (баски і каталонці), з одного боку, є етнографічно однорідними, а з іншого, — достатньо адаптованими в мовне і культурне середовище оточуючої їх етнічної більшості. Вони прагнуть того, щоб не втратити своєї мовної та культурної самобутності і не асимілюватися з основним етносом країни. І жоден баск в Іспанії не дозволить, щоб він чи його діти могли не володіти державною (іспанською) мовою<sup>4</sup>, тоді як для достатньо освічених “російськомовних” в Україні — це, на жаль, абсолютно нормальне явище.

Не треба сприймати пріоритетний статус української мови як обмеження права національних меншин на вільне використання рідної мови. Але водночас не слід забувати й того, що саме український етнос у більшості населяє територію України, є її корінним населенням, а захист мови більшості — пріоритетний.

Українська мова є передумовою існування українського народу, розвитку його культури, освіти, мистецтва. Захист української мови здійснюється Законом “Про мови в УРСР” від 28 жовтня 1989 р., який на даному етапі є застарілим і неспроможним забезпечити обов'язкове використання української мови на всій території України. Прийняття цього Закону у 1989 р., безумовно, було прогресивним явищем, адже вперше за останні роки було здійснено спробу захистити українську мову юридичними засобами. З того часу в Україні сталися суттєві зміни як у політичному, так і в суспільному житті, а статус української мови як регламентувався законом 1989 р. (який, звичайно, відобразив реалії тогочасного суспільного життя), так і регламентується.

А цей закон має ряд серйозних прорахунків: від регулювання використання

<sup>4</sup> Дьячков М. А. Вказ. праця. — С. 114–117.

офіційної мови у діяльності державних органів до мови науки, освіти, реклами, топоніміки. Ці прорахунки можна усунути шляхом прийняття нового закону, в якому було б враховано досвід європейських держав (зокрема, країн Балтії) щодо розв'язання аналогічних мовних проблем.

Як відомо, виконання закону забезпечується можливістю застосувати примус з боку держави — юридичною відповідальністю. Але чи доцільним буде такий примус для реалізації закону про мови в Україні? Питання це є дуже цікавим, насамперед тому, що у багатьох країнах існують правові засоби впливу щодо осіб, які не додержують приписів у галузі мовного законодавства.

Так, наприклад, ст. 6 Закону “Про мови в УРСР”, як і ст. 4 Закону Латвійської Республіки “Про мови”, закріплює обов'язок посадових осіб різних рівнів володіти (а в Латвії — ще й використовувати) державною та іншими мовами в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків. Але одночасно Латвійський парламент прийняв Закон “Про внесення доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення з питань державної мови” від 1 липня 1992 р., який у ст. 201<sup>26</sup> передбачає накладення штрафу за невикористання державної мови посадовими особами, а також працівниками державних органів в обсязі, необхідному для здійснення їх професійних обов'язків.

Крім того, в Латвії було розроблено і прийнято Положення “Про атестацію на знання державної мови” від 25 травня 1992 р., відповідно до якого встановлено три ступеня знання державної мови. Органи державної влади і управління, самоврядування становлять списки посад і професій, які підлягають атестації за галузеву ознакою. Особи, які хочуть зайняти певну посаду, повинні пройти атестацію на знання державної мови. Нескладання іспиту є підставою для неприйняття на роботу. В той же час ч. 2 ст. 6 Закону “Про мови в УРСР” передбачає, що незнання громадянином української мови не є підставою відмови йому в прийнятті на роботу. Лише після прийняття на роботу посадова особа повинна оволодіти мовою в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків.

Запровадження відповідальності за незнання чи невикористання в належному обсязі державної мови, можливо, автоматично зняло б саме питання про можливість незнання чи невикористання її посадовими особами. Ще більших проблем додає те, що в Україні значна частина

посадових осіб, навіть володіючи українською мовою, ігнорує її, часто навіть демонстративно.

Як було зазначено вище, в деяких регіонах українська мова фактично не має статусу офіційної. На цих територіях українське етнічне населення на практиці позбавлено права використовувати рідну мову. Навіть звертаючись до державних органів із заявами чи скаргами українською мовою, особа може одержати відповідь не офіційною мовою держави. Тому слід було б запровадити паралельне використання в обов'язковому порядку офіційної мови держави та мови національної меншини. Подібна норма закріплена в Законі Латвії “Про мови”. А для реального забезпечення введена ще й адміністративна відповідальність за її порушення. Ст. 201<sup>33</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення Латвійської республіки передбачає штраф за відповідь мовою, яка не є державною, на заяви та скарги, подані державною мовою.

А ситуація, яка склалась при використанні української мови в сфері реклами, інформації та повідомлень, є просто недопустимою. Всупереч ст. 35 Закону “Про мови в УРСР”, яка передбачає, що мовою оголошень, повідомлень, реклами є українська мова, в містах України найчастіш в назвах приватних ресторанів, кафе, магазинів використовуються іноземні мови, які до того ж не є навіть мовами національних меншин, що проживають на території України, а тому незрозумілі для більшості населення. Крім того, в цьому Законі відсутнє положення, яке регулювало б використання іноземних та української мови на товарах, які імпортуються в Україну. Дуже часто споживачі, купуючи певний товар, не можуть одержати інформацію про його якість, вміст речовин, термін використання (щодо харчових продуктів), оскільки інформація на цих товарах подається іноземною мовою, а це є порушенням права споживачів на повну інформацію про товар, який продається.

Латвія вирішила подібну проблему шляхом прийняття Положення “Про використання державної мови в назвах та інформації” від 4 листопада 1992 р. Ст. 6. 4 цього Положення передбачає, що імпортовані товари в Латвійській Республіці дозволяється продавати, коли юридична особа, яка їх реалізує споживачам, забезпечить переклад державною мовою інформації, що дається в маркуванні, в інструкції по використанню або технічному паспорту товарів. За невиконання цього По-

ложення встановлюється адміністративна відповідальність.

Для реального забезпечення ст. 35 Закону "Про мови в УРСР" та для того, щоб знову перетворити наші вулиці з вулиць Нью-Йорка, Чикаго, Лондона на вулиці Львова, Києва, Харкова, чи не пора запровадити адміністративну відповідальність за використання іноземної мови як мови оголошень та реклами?

Звичайно, в публічній інформації поряд з офіційною мовою, текст якої повинен бути домінуючим, можуть бути вжиті й інші мови, якщо ця інформація необхідна в інтересах безпеки (запобіжна інформація чи така, що забороняє), яка стосується заходів, пов'язаних з міжнародним туризмом та ін., як це закріплюється в Положенні Латвії "Про використання державної мови в назвах та інформації".

Громадяни України поряд з іншими правами (економічними, політичними, соціальними) мають також і право на освіту, на вільний вибір мови освіти та на одержання освіти національною мовою. Ст. 25 Закону "Про мови в УРСР" проголошує, що вільний вибір мови навчання дітей є невід'ємним правом громадян України. Україна гарантує кожній дитині право на виховання і одержання освіти національною мовою. Водночас у ч. 3 ст. 27 цього ж Закону встановлено, що на територіях, де проживають національні меншини, можуть створюватися загальноосвітні школи, в яких навчальна і виховна робота провадиться мовою, спільно визначеною батьками школярів.

Але навіть така країна, як Франція, де французька мова займає привілейоване становище і захищена юридичними засобами вже не одне десятиліття, не може собі такого дозволити. Відповідно до ст. 11 Закону Франції від 4 серпня 1994 р. "Про застосування французької мови", навчання в усіх навчальних закладах країни — приватних та державних — здійс-

нюється французькою мовою. Виняток передбачений для навчальних закладів, де вивчаються іноземні мови, культурні особливості регіонів, закладів, де працюють запрошені іноземні викладачі. При цьому основною метою навчання у Франції (ч. 2 ст. 11) є оволодіння французькою мовою та двома іншими мовами.

Ст. 25 та ч. 3 ст. 27 Закону "Про мови в УРСР" фактично зумовлюють низький рівень знання української мови, тоді як знання державної мови є не тільки повагою до держави, в якій живеш, а й однією з характеристик культурної освіченої людини.

Змінити статус української мови можна не лише юридичними засобами. Утвердження української мови має також і економічні підйоми. Високорозвинена промисловість і сільське господарство, вихід конкурентоспроможної продукції та технологій на світовий ринок об'єктивно змусять не тільки прислухатися до української мови, але й поважати той народ, який нею спілкується.

Українська мова з мови українського села повинна перетворитись на мову міст України. Тривалий час носієм української мови залишався селянин, а протягом останніх десятиліть українська мова ототожнювалася з араїчним відсталим селом. Для того щоб вона стала мовою реального спілкування сьогодення, необхідно подолати цей стереотип. Треба зробити так, щоб українська мова стала престижною і переважною. Саме українською повинна видаватись більшість джерел, з яких можна буде щоденно одержувати найрізноманітнішу інформацію. Українська мова має стати мовою держави, мовою її населення, мовою науки і мистецтва.

Т.ДЕМЧЕНКО, І.ФІЛІПЧУК  
(Національний університет  
ім. Тараса Шевченка)



## Концепція кодифікації законодавства України про соціальне забезпечення

За часів існування Української незалежної держави законодавство України про соціальне забезпечення набуло бурхливого розвитку. Результат — більше 20 законів та безліч підзаконних нормативно-правових актів. Процес законотворчості і далі продовжується.

Законодавство про соціальне забезпечення регулює надзвичайно важливі суспільні відносини і від досконалості системи цього законодавства багато в чому залежить ефективність його застосування. Особливого значення набуває визначення концептуальних підходів в цій галузі.

Відповідно до Концепції соціального забезпечення, затвердженої Верховною Радою України 21 грудня 1993 р., Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради проект Основ законодавства України про соціальне страхування. Не ставлячи під сумнів необхідність проведення кардинальної реформи в галузі соціального страхування і врегулювання цих відносин на рівні закону, все ж вважаю, що формою такого врегулювання не можуть бути Основні законодавства про соціальне страхування. І йдеться не лише і не стільки про форму, а головним чином про суть, концепцію кодифікації усього законодавства про соціальне забезпечення України. Адже для такої законодавчої форми як Основні характеристики є врегулювання суспільних відносин, які складають предмет цілої галузі права. Що ж вкладається в поняття "соціальне страхування"? Як співвідносяться це поняття з іншими суспільними поняттями "соціальне забезпечення" і "соціальний захист"?

Термін "соціальне забезпечення" ("social security") вперше був застосований у 1934 р. Президентом США Рузвельтом, Акт про соціальне забезпечення став частиною його програми "New Deal". Відтоді цей термін набув поширення у світі і традиційно означає систему матеріального забезпечення і обслуговування громадян у випадках соціальної потреби — соціальних ризиків.

Поняття "соціальний захист" з'явилося в країнах, які вийшли з СРСР і перебувають у складному становищі переходу до ринкових відносин. У прихильності зако-

нодавця до терміна "соціальний захист" (див. Закон України про Державний бюджет України на 1993, 1994, 1995 роки. Крім того, Міністерство соціального забезпечення України перейменоване на Міністерство соціального захисту населення України) відчувається намагання показати особливу турботу держави до цієї галузі суспільного життя. Але такий термін і дає підстави сподіватись на якусь чудову можливість держави врятувати усе населення від ринкових негараздів. Економічна криза в Україні, регулярні затримки виплати заробітної плати, пенсій, низькі розміри соціальних допомог — все це свідчить про марність сподівань на дійсний захист з боку держави в галузі соціального забезпечення.

"Соціальний захист" і "соціальне забезпечення" — різні за змістом і цілями поняття. Етимологічний аналіз слова "захист" свідчить, що йдеться про якусь тимчасову дію, яка має закінчитись як тільки загроза мине. Що стосується "забезпечення", — це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень. Крім того, термін "захист" несе тривожне психологічне навантаження, адже йдеться про загрозу, напад, небезпеку, від якої треба захищатись.

Соціальне забезпечення — традиційна функція будь-якої демократичної соціальної держави. Вона посідає місце серед найважливіших, основних функцій. Адже її метою є забезпечення соціальної сутності держави, її моральних основ людяності.

Відомо, що ставлення держави до працездатних є основним критерієм, виявом її соціальності.

Соціальний захист — явище тимчасове, а його сутність — додаткові пільги, підвищені розміри соціальних допомог, пенсій (понад загальний рівень), особлива увага до тих суб'єктів, які найбільш вразливі на даному етапі суспільного розвитку. Ось сфера діяльності соціального захисту.

Підставою для соціального забезпечення є соціальні ризики, тобто події, коли особа втрачає здоров'я, а також засоби для існування через незалежні від неї обставини.

Історія розвитку суспільства свідчить, що критеріями для визначення соціальних