

ЦЕНТРАЛЬНО - ЕВРОПЕЙСКОЕ
ИНФОРМАЦИОННОЕ АГЕНТСТВО

РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 6-7

апрель 2000

Москва - Киев

Всеволод Речизкий

Независимый комментарий

к Решению Конституционного Суда Украины по делу об официальном толковании положений статьи 10 Конституции Украины касательно применения государственного языка органами государственной власти и местного самоуправления от 14 декабря 1999 г.¹

1. В п. 1 резолютивной части Решения Конституционного Суда Украины изложено толкование ч. 1 ст. 10 Конституции Украины, т. е. нормы: «Государственным языком в Украине является украинский язык». Толкуя данную норму, Конституционный Суд пришел к выводу, что «украинский язык как государственный является обязательным средством общения на всей территории Украины при осуществлении полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления».

Данный тезис вызывает возражение, так как Решение Конституционного Суда безосновательно навязывает применение государственного языка органам местного самоуправления, которые не являются частью государственного аппарата. Местное самоуправление и его органы являются общественными, а не государственными институтами.

Как утверждается в ст. 2 Всемирной декларации о местном самоуправлении (принята Всемирной ассоциацией местного самоуправления 26 сентября 1985 г. в Рио-де-Жанейро), «местное самоуправление - это право и обязанность местных органов власти регулировать и вести общественные дела под свою персональную ответственность и в интересах населения» (здесь и далее курсив мой. - В. Р.).

В Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. (Прембула) местному самоуправлению предоставляется также право участия в управлении государственными делами. При этом в ст. 3 Хартии подчеркивается, что такое участие должно осуществляться в интересах местного населения. Понятно, что иное уничтожило бы смысл и предназначение местного самоуправления.

Следует отметить, что и в Конституции Украины органы местного самоуправления трактуются как «органы самоорганизации населения», которые призваны «самостоятельно решать вопросы местного значения» (ч. 1, ч. 6 ст. 140). Что же касается связи местного самоуправления с государством, то на основе ч. 3 ст. 143 Конституции Украины «Органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти». При этом Конституция отмечает, что органы местного самоуправления подконтрольны органам государственной исполнительной власти лишь по вопросам осуществления ими делегированных законом полномочий (ч. 4 ст. 143).

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что закрепленная в международных правовых документах и усвоенная Конституцией Украины политическая и правовая логика существования и функционирования органов местного самоуправления не позволяет трактовать последние в качестве государственных или квазигосударственных органов. Наоборот, такие органы имеют статус общественных институтов, которые в отдельных случаях и на основании закона могут принимать участие в управлении государственными делами. Как утверждается в ст. 38 Конституции Украины, право на участие в управлении государственными делами имеют также все граждане Украины. Однако из этого права автоматически не вытекает их обязанность общаться на государственном языке. Не может вытекать из данного права подобная обязанность и для органов местного самоуправления.

Нельзя усомниться в том, что делегируя органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, основанный на Конституционной норме закон исходит из презумп-

¹ Настоящий комментарий составлен применительно к русскому переводу текста Решения Конституционного Суда Украины, который опубликован в «Российско-Украинском бюллетене», №5, 2000 г., с. 61. Автор комментария ссылается также на русский вариант «Особого мнения» судьи Конституционного Суда Украины О. М. Мироненко, которое приводится на с. 62-67 того же выпуска «Бюллетеня». Что же касается русского текста ст. 10 Конституции Украины, которая приводится на с. 67 «Бюллетеня», то здесь следует указать на неточность перевода, допущенную Редакцией. Так, в ч. 5 ст. 10 Конституции Украины (начало абзаца) вместо слова «Использование» следует писать слово «Применение» (см. официальный русский текст Конституции Украины - «Ведомости Верховной Рады Украины», 1996 г., №30, ст. 141, с. 381).

ции, что подобное делегирование будет иметь смысл лишь тогда, когда данные полномочия будут реализовываться именно в местных условиях, включая местный язык и иные местные особенности. В трактовке же резолютивной части решения Конституционного Суда де-факто предполагается, что органы местного самоуправления должны «подстраиваться» под государство. Данное обстоятельство игнорирует и даже демонтирует утвердившиеся в демократическом мире представления о миссии институтов местного самоуправления. Фактически за ним проглядывает убежденность украинских конституционных судей в том, что... «сначала государство и его права», а не характерное для судьи в правовом и демократическом государстве убеждение в том, что... «сначала индивид и его права».

В ч. 2 ст. 3 Конституции Украины говорится, что «права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства». При этом право говорить на том языке, посредством которого происходит наиболее полное и комфортное самовыражение личности, является самоочевидным, элементарным правом человека (перечень прав человека в Украинской Конституции не является исчерпывающим). Естественно, что это право сохраняется и на уровне функционирования институтов местного самоуправления. Правовое и демократическое государство - не хозяин, а слуга народа. Поэтому невозможно принять аргументы, принуждающие хозяина общаться на языке собственного слуги.

Что же касается языка, на котором функционирует государственный аппарат, то он закономерно должен быть государственным, т. е. украинским. Ведь большинство граждан Украины говорит именно на этом языке. Подчиняясь большинству, государство одновременно осуществляет функцию социального умиротворения, ведь в противном случае его языковая политика породила бы намного больше конфликтов, чем это следует из украинской этнической ситуации.

Следует заметить, что применение термина «общение» в п. 1 резолютивной части Решения Конституционного Суда является также неудачным. Этот термин не имеет четкого юридического значения (не дает исчерпывающего перечня его применений и Конституционный Суд). В общепотребительном же смысле данное существительное охватывает множество видов служебной коммуникации (разговоры по телефону, в ресторане во время обеденного перерыва, в коридорах министерств и департаментов, курительных комнатах и т.п.). Очевидно, что принуждая именно «общаться» на государственном языке агентов государства, Конституционный Суд предпринял попытку регулирования нерегулируемого по природе.

Что же касается утверждения Конституционного Суда о том, что «украинский язык как государственный является обязательным средством общения... также в других публичных сферах общественной жизни», то здесь можно согласиться с критическими замечаниями, изложенными в «Особом мнении» судьи О. М. Мироненко. Выражение «публичные сферы общественной жизни» является тавтологическим. Решение же Конституционного Суда действительно вторгается в сферу приватной коммуникации гражданского общества, и потому является противоправным (в демократическом и правовом государстве). Если же предположить, что Конституционный Суд считает данную сферу коммуникации тоже государственной, тогда непонятно, зачем дважды (абзац первый и второй п. 1 резолютивной части Решения) писать об одном и том же.

Более внимательный анализ Решения Конституционного Суда, однако, показывает, что на самом деле его авторы пытались распространить обязанность применения государственного языка на «окологосударственные» или «квазигосударственные» сферы. Не имея ясного представления о последних, Конституционный Суд облегчил свою миссию ссылкой на то, что «публичные сферы общественной жизни» должны определяться законом. В результате Конституционный Суд не столько прояснил, сколько юридически запутал ситуацию. Ведь в его Решении в дополнение к государственной и негосударственной сферам жизни общества неявно материализовалась полугосударственная или «публично-общественная» сфера.

2. Что касается анализа текста п. 2 резолютивной части Решения Конституционного Суда, то его правовая и политическая логика явно следует логике пункта первого того же Решения.

Хотя в данной ситуации речь идет о применении государственного языка в сфере образования, Конституционный Суд и в этом случае необоснованно отождествил государственное с негосударственным (коммунальным). Так, Конституционный Суд решил, что коммунальные учебные заведения всех уровней должны находиться в том же языковом режиме, что и государственные. Между тем, на основании ч. 1 ст. 143 Конституции Украины имуществом, находящимся в коммунальной собственности управляют

исключительно органы местного самоуправления. Именно они на основании конституционных и иных норм создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, учреждения и организации, именно им принадлежит право контроля за их деятельностью.

Проще говоря, коммунальные учебные заведения потому и коммунальные (а не государственные), что в их работе должен реализоваться местный, а не всеобщий (государственный) культурный интерес. Нет необходимости специально доказывать, что местный интерес в образовательной сфере чаще всего определяется языком преподавания и изучения. Ведь именно в этом, прежде всего остального, проявляют себя местные особенности, именно из этого обстоятельства вытекает норма о местном контроле над объектами, находящимися в коммунальной собственности.

В итоге, своим решением Конституционный Суд осуществил противоречащую духу и букве Конституции нормотворческую экспансию в, так называемые, «культурно чувствительные зоны» (Д. Истон) украинского социума, вторгся в неподвластные государственному регулированию сферы жизнедеятельности гражданского общества. Конечно, действия Конституционного Суда объясняются не только юридическим позитивизмом, в злоупотреблении которым О. М. Мироненко обвиняет своих коллег. Причина коренится также и в том, что в сознании даже конституционных судей по-прежнему господствует идея о доминировании государства над индивидом (человеком и гражданином). Этот последний тезис позволяет мне предложить в заключение несколько более общих замечаний.

3. Как показывает анализ в целом, резолютивная часть Решения Конституционного Суда является наглядным и поучительным примером посттоталитарного синдрома в сознании юристов самого высокого ранга и квалификации.

Содержание Решения достаточно последовательно свидетельствует о том, что в менталитете лучших правоведов страны преобладает уверенность в том, что конституция по своей природе является документом не столько гражданского общества, сколько государства. Именно обеспечению приоритетов последнего посвящен основной регулятивный конституционный потенциал.

Между тем, в искушенных историей и опытных политически демократиях конституция давно рассматривается как основной закон гражданского общества, сдерживающий и ограничивающий государство и его агентов. По своим историческим обстоятельствам и истокам возникновения лучшие конституционные образцы связаны с гражданской свободой. Иначе говоря, современная конституция - это не средство «консолидации нации», а гарант индивидуальной свободы и культурного многообразия. Как считали классики конституционализма, основной закон служит цели достижения ограниченного правления, он есть «уздечка для вождей и народов» (П.-А. Гольбах), его главная функция - обеспечение свободы (А. Шайо).

Как утверждает превалирующая сегодня либеральная конституционная теория, государство объединяет и ограничивает людей лишь постольку, поскольку это выгодно для их собственной свободы. С точки зрения современной политической науки, общество - это не ассоциация граждан с едиными интересами, а собрание людей, для которых общей является лишь цель сохранения и обеспечения индивидуальных прав. Попытка же трактовать конституционализм в качестве некоей метатеории социальной солидарности является продуктом «порабощенного разума» (Ч. Милош).

Разумеется, обстоятельства, в которых составлялась и принималась Украинская Конституция, не могли не сделать ее идейно противоречивой. Именно человек, индивид провозглашен в ч. 1 ст. 3 Конституции Украины высшей социальной ценностью. С другой стороны, как утверждается в ч. 1 ст. 7 Конституции, государство «содействует консолидации и развитию украинской нации». Закономерно, что данная биполярность не могла не отразиться и в анализируемом Решении.

Это проявилось как в его идейном содержании, так и на уровне юридической техники. Однако именно потому, что Решение юридически противоречиво, оно сравнительно «безопасно». Если абзац первый п. 1 резолютивной части Решения проникнут идеей языковой консолидации, то абзац второй этого же Решения существенно сужает перспективу государственного моноязычия. Ведь органам местного самоуправления, в итоге, все же разрешено делать исключения из правила.

Аналогичную ситуацию мы наблюдаем в п. 2 резолютивной части Решения. Здесь абзац второй п. 2 разрешает заинтересованным субъектам игнорировать требования абзаца первого. С одной стороны,

Головаха Е. И., Панина Н. В.
Двуязычие в Украине:
реальное состояние и перспективы
(результаты социологических исследований)

Реалией социальной и повседневно-бытовой жизни в большинстве регионов Украины является двуязычие. Вряд ли в мире удастся отыскать еще одно такое государство, где двуязычие было бы, с одной стороны, столь обыденным и неконфликтным, а с другой - порождало бы столько нерешенных проблем и бескомпромиссных дискуссий, в которые вовлечены не только специалисты в области языкознания, но и многочисленные представители политической элиты, публицисты и литераторы, педагоги и психологи, политологи и юристы. Проблема языков общения в Украине небезразлична и для социологов, которые рассматривают ее под определенным углом зрения - как один из аспектов социальных изменений, связанных с возникновением нового независимого государства и трансформацией общества - его современным состоянием и перспективой развития. В условиях, когда любые попытки административного регулирования языковой ситуации в Украине вызывают противоречивую оценку и порождают неоднозначные социальные реакции, роль социологических знаний существенно возрастает. Без ясного понимания социальной ситуации, связанной с функционированием украинского и русского языков, бесперспективными представляются попытки практического решения проблемы двуязычия с учетом законных прав и интересов различных социально-региональных, этнических и «лингвосоциальных» групп.

Результаты социологических исследований, представленные в статье, получены в репрезентативных для взрослого населения Украины массовых опросах. Эти опросы с 1992 года ежегодно проводятся Институтом социологии НАН Украины по программе, разработанной авторами статьи. Выборку составляют 1800 респондентов из каждой области Украины, Киева и Автономной Республики Крым (пропорционально численности населения); каждая область представлена областным центром, городом и селом (в соответствующих пропорциях). При анализе региональных особенностей общественного мнения в Украине области группируются в регионы по критериям географической близости и сходства социально-политической ситуации. На основе специальных социологических процедур, использованных нами для изучения особенностей регионализации в Украине, области были сгруппированы по следующим регионам:

1. Киев
2. Северный (Житомирская, Черниговская, Киевская - без Киева)
3. Центральный (Винницкая, Кировоградская, Полтавская, Черкасская, Хмельницкая)
4. Северо-Восточный (Сумская, Харьковская)
5. Восточный (Донецкая, Луганская)
6. Северо-Западный (Волинская, Ровенская)
7. Западный (Ивано-Франковская, Львовская, Тернопольская)
8. Юго-Западный (Закарпатская, Черновицкая)
9. Южный (Николаевская, Одесская, Херсонская)
10. Юго-Восточный (Днепропетровская, Запорожская)
11. Крым