

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.61-1.26>

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ЗА ПОРУШЕННЯ МОВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: АНАЛІЗ МАЙБУТНІХ СТАТЕЙ 188-52 ТА 188-53 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

RESPONSIBILITY OF AN INDIVIDUAL FOR VIOLATION OF THE LANGUAGE LEGISLATION: ANALYSIS OF FUTURE ARTICLES 188-52 AND 188-53 OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Бойчук А.Ю.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри державознавства та права
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
суддя Приморського районного суду міста Одеси*

Хамходера О.П.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Толкач С.А.,

*студентка IV курсу
судово-адміністративного факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Статтю присвячено висвітленню проблемних питань адміністративної відповідальності за порушення приписів щодо застосування української мови як державної та за невиконання законних вимог мовного омбудсмена (перспективно). Визначено проблеми трактування категорії «публічна сфера»; обґрунтовано її розуміння як усіх відкрито-гласних відносин, що конкретизуються сукупністю традиційно «публічних» секторів суспільного життя, в яких все одно не виключається наявність «приватних» компонентів. Сконструйовано гіпотетичні ситуації застосування ст. 188-52 КУпАП не лише за дію у вигляді застосування недержавної мови (переважно), але й за бездіяльність та за дію у вигляді використання саме державної мови (як постановка дискусійного питання). Визначено, що передбачені ст. 188-52 КУпАП проступки мають формальний склад, розкрито пов'язані з цим проблеми ідентифікації суб'єктивної сторони. Проаналізовано специфіку побудови вказаної статті (яка не забезпечує чіткого розмежування проступків та не дозволяє повноцінно визначити загальний, кваліфікуючий і привілейований склади правопорушення) та особливості компонування її санкцій. Останнє здійснене унікальним, не застосовуваним раніше в Кодексі способом, породжує дилему щодо можливості/неможливості застосування штрафу за первинне порушення норми про функціонування державної мови (дає ґрунтовні підстави наполягати на прикладній позиції про неможливість), позбавлене достатнього диференціювання мір відповідальності публічних функціонерів/квазіфункціонерів та приватних осіб. Обстоюється позиція про необхідність розширення гарантійно-деліктного ефекту ст. 188-53 КУпАП на всі випадки первинного/повторного нехтування законними вимогами як Уповноваженого, так і його представників. Доводиться перспективність заміни лідируючого суб'єкта адміністративно-деліктних проваджень за ст.ст. 188-52, 188-53 КУпАП (як бажаний набувач компетенції розглядаються судді місцевих загальних судів). Описано причини відтермінованості запровадження адміністративної відповідальності за порушення вимог мовного законодавства фізичними особами.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, склад правопорушення, публічна сфера, сфера приватного спілкування, формальний склад, Уповноважений із захисту державної мови, невиконання законних вимог, адміністративне провадження, суспільна реакція.

The article is devoted to the coverage of problematic issues of administrative responsibility for violation of the regulations on the application of Ukrainian language as the state language and for failing to comply with the legal requirements of a language ombudsman (prospectively). The problems of interpretation of the category "public sphere" have been defined; its understanding as all open-public relations, concretized by a set of traditionally "public" sectors of public life, in which the presence of "private" components is still not excluded, is grounded. Hypothetical situations of application of Articles 188-52 of the Code of Ukraine on administrative offenses are constructed not only for action in the form of using non-state language (mainly), but also for inaction and for action in the form of using namely the state language (as a discussion question). It is determined that the offense provided for in Article 188-52 of the Code of Ukraine on administrative

offenses have a formal composition, related issues of subjective party have been disclosed. The specificity of construction of the mentioned article (which does not ensure a clear delineation of the offenses and does not allow to determine fully the general, qualifying and privileged structures of the offense) and the peculiarities of the composition of its sanctions has been analyzed. Last: done in a unique way not previously used in the Code; creates a dilemma of the possibility / impossibility of applying a fine for the initial violation of the rule on the functioning of the state language (gives good reason to insist on the applied position of impossibility); devoid of sufficient differentiation of measures of responsibility of public functionaries / quasi-functionaries and private persons. The position on the need to extend the warranty-tort effect of Article 188-53 of the Code of Ukraine on administrative offenses for all cases of primary / repeated neglect of legal requirements of both the Commissioner and his representatives. Prospects for replacement of the leading subject of administrative-tort proceedings under Articles 188-52 and 188-53 of the Code of Ukraine on administrative offenses are proved (judges of the local general courts are regarded as a preferred competency acquirer). The reasons for the delay the introduction of administrative responsibility for violation the requirements of language legislation by individuals are described.

Key words: administrative responsibility, composition of the offense, public sphere, sphere of private communication, formal composition, Authorized for the protection of the state language, failure to comply with legal demands, administrative proceeding, public reaction.

Постановка проблеми. 16 липня 2019 р. набув чинності Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі – Закон № 2704-VIII) від 25 квітня 2019 р. Довгоочікувана новела вітчизняного законодавства підтвердила конституційний статус української мови як державної та закріпила обов'язок використовувати її в публічних сферах (щодо деяких із цих сфер обов'язок вводиться поступово до 16 липня 2024 р. і навіть до 1 січня 2030 р.). Оскільки будь-яка необхідна міра поведінки (якщо законодавець сподівається на її практичне втілення) має супроводжуватися ймовірністю/загрозою застосування негативних заходів персонального впливу до порушників нормативних приписів, Законом № 2704-VIII передбачене запровадження адміністративної відповідальності за нехтування вимогами мовного законодавства.

Деліктні приписи Закону № 2704-VIII розміщені у його Розділі VIII «Захист державної мови» [1] (що є цілком логічним і підтверджує охоронну функцію відповідальності), де унормовано організаційно-компетенційні й процедурні засоби забезпечення дієвості закону та, зокрема, визначено підстави, порядок і межі застосування *до суб'єктів господарювання* санкцій (попередження або штраф) за порушення вимог мовного законодавства (ст. 57). Що ж стосується *фізичних осіб*, то їх відповідальність за проступки у цій сфері інститується шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП, Кодекс). Згідно з пп. 1 п. 7 прикінцевих та перехідних положень Закону № 2704-VIII, Кодекс доповнюється двома видами правопорушень: ст. 188-52 «Порушення закону щодо функціонування і застосування української мови як державної» та ст. 188-53 «Невиконання законних вимог Уповноваженого із захисту державної мови під час здійснення ним державного контролю за застосуванням державної мови». Ці юрисдикційні норми набудуть чинності з 16 липня 2022 р. І хоча станом на 2020 р. вони поки що не мають юридичної сили, ці приписи вже потребують наукового опрацювання у зв'язку з наявністю в їх змісті низки технічних та змістовних неточностей, інтерпретаційних квестів. У такому випадку доктрина, як мінімум, може передбачити майбутні правозастосовні труднощі і запропонувати способи їх подолання (надаючи інструментарій вирішення

спірних/складних прикладних ситуацій), а як максимум – ініціювати «випереджувально-патчувальне» нормотворення.

Стан дослідження. Проблематика адміністративної відповідальності (її фундаментальних теоретичних засад, підстав, окремих аспектів інституційного та процедурного забезпечення, практики застосування в різних сферах суспільного життя, напрямів реформування) розглядалася в працях таких відомих фахівців-адміністративістів, як Д.М. Лук'янець, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.І. Миколенко, О.М. Миколенко, О.Є. Панфілов, С.Д. Подлінев, А.В. Стрельников та ін. Проте питання адміністративної відповідальності фізичних осіб за порушення вимог мовного законодавства (з огляду на її новачність і певну темпоральну віддаленість) поки що не ставали предметом наукового пошуку.

Мета статті полягає в дослідженні проблемних аспектів нормативної, фактичної та процедурної підстав майбутньої адміністративної відповідальності за делікти у сфері застосування державної мови.

Виклад основного матеріалу. Ст. 188-52 КУпАП (з інструментальною метою нові приписи кодексу розглядатимуться в теперішньому часі, хоча набрання ними чинності, як зазначалося, відбудеться у 2022 р.; текст береться із перехідних та прикінцевих положень Закону № 2704-VIII) передбачено адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо застосування державної мови в різних публічних сферах суспільного життя. Стаття складається з п'яти частин, три з яких передбачають відповідальність за нехтування мовним обов'язком в окремих соціальних секторах, одна – за галузево-змістовно «інші» порушення відповідного характеру (раціональність групування деліктів у різні частини статті буде аналізуватись нижче) і одна – за повторне протягом року вчинення якогось із попередніх мовних проступків. Вже на основі осмислення зазначеного видається можливим визначити перший елемент складу досліджуваної девіації – її об'єкт. Він охоплює суспільні відносини: *формально* врегульовані приписами Закону № 2704-VIII; *ті, що сутнісно* виникають у зв'язку із забезпеченням реалізації статусу «української мови як єдиної державної мови в Україні» (ч.ч. 1–4 ст. 1 Закону № 2704-VIII); *більш конкретно* – суспільні відносини щодо

обов'язковості використання української мови «на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя» (ч. 7 ст. 1 Закону № 2704-VIII). Водночас дещо абстрактно сприймається коло суспільних відносин щодо обов'язковості використання державної мови в «публічних сферах суспільного життя». У процесі ідентифікації таких «публічних сфер» варто виходити з кількох факторів.

По-перше, нормативне визначення терміна «публічна сфера» відсутнє, що містить потенціал хибних (розрізнених) інтерпретацій стосовно меж поширення мовних зобов'язань фізичних осіб. Якщо звернутися до наукових напрацювань, то «публічна сфера» – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату причетності до управління суспільними справами і демократизму [2, с. 5]. Тобто за допомогою публічної сфери відображається взаємозв'язок суспільства та держави, в якому держава представляє інтереси всього суспільства, що сформовані на основі приватних інтересів. Приватні інтереси кожного виступають складовою частиною публічного інтересу та мають вирішальне значення в його формуванні. Тут підтверджується думка німецького соціолога М. Ріттера, який вважав, що ключовим поняттям у розумінні публічної сфери є «демократія участі», тобто добровільна участь населення в політичному процесі. Тільки шляхом врахування інтересів і «публічного», і «приватного» можливо досягти максимально ефективного вирішення проблем суспільства загалом [3, с. 20]. Виходить, ніби публічна сфера – це сфера соціального життя, яка відображає активну участь громадян у владному впорядкуванні суспільних справ, тобто в політичному процесі. Детальне ж ознайомлення із Законом № 2704-VIII зумовлює думку, що під «публічною сферою» в ньому розуміються не тільки офіційно-урядні (в т.ч. партисипативні), але й позачиновницькі відносини відкритого характеру. Тут від соціальної активності, яку ми назвали б цариною публічного права, варто розширитися, зробивши змістовний акцент на лексичному змісті слова «публічний» – «який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний ... призначений для широкого відвідування, користування; громадський» [4]; публічна сфера стає не лише «владною», а перетворюється на сукупність будь-яких відкрито-гласних відносин, подібно до того як її характеризував Ю. Габермас: «Це та сфера соціального життя, в якому формується громадська думка» [5, с. 231].

По-друге, Закон № 2704-VIII містить позначення конкретних, нормативно ідентифікованих такими, публічних сфер. Вони (з юрисдикційною метою) корелюють і з майбутньою ст. 188-52 КУпАП: засідання, заходи, зустрічі, робоче спілкування, видання актів, діловодство та документообіг у суб'єктів владних повноважень, державних і комунальних юридичних особах; судочинство і діловодство у судах; діяльність Збройних сил України, інших військових формувань, органів правопорядку, розвідувальних

органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями; здійснення різних видів контролю на державному кордоні України; процеси виборів та референдумів; укладення міжнародних договорів України (ч. 1 ст. 188-52); сфери освіти, науки, культури, книговидавництва, користувацьких інтерфейсів комп'ютерних програм та вебсайтів; сфери інформації для загального ознайомлення, публічних заходів, технічної і проектної документації, реклами, охорони здоров'я, спорту, телекомунікацій та поштового зв'язку, транспорту (ч. 2 ст. 188-52); сфера друкованих засобів масової інформації (ч. 3 ст. 188-52); сфери трудових відносин, телебачення і радіомовлення, обслуговування споживачів; сфера листування, звітності, іншої взаємодії громадських формувань та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень; сфера розгляду звернень громадян громадськими формуваннями та іншими юридичними особами (ч. 4 ст. 188-52; як результат нашого трактування зазначених у цій частині «інших» порушень, їх зіставлення зі змістом мовного закону).

По-третє, перелічені в попередньому абзаці сфери відносин являють собою комплексні суспільні пласти, які варто сприймати як публічні в більшості їх змістовного різноманіття. Водночас багато названих сегментів соціального буття (наприклад: освіта, культура, спорт) допускають існування не лише формально-гласної, але й індивідуально-міжособистісної мовної складової частини. Підтвердження цієї думки вбачаємо у змісті ч. 1 ст. 15 Закону № 2704-VIII: «Мовою нормативних актів, документації, діловодства, команд, навчання, виховних заходів, *іншого статутного спілкування* та службової діяльності у Збройних Силах України <...> є державна мова». Навіть в армійських колах обов'язок застосування державної мови поширюється на «статутне спілкування», чим визнається наявність частки під умовною назвою «нестатутне спілкування». Висновок очевидний: у галузях громадської активності, що безпосередньо законом позначені як «публічні», все одно існують неопублічні (а значить, не охоронювані майбутньою ст. 188-52 КУпАП) компоненти¹.

По-четверте, в розумінні публічних сфер застосування державної мови можна (і навіть потрібно) йти від зворотного. Згідно із ч. 2 ст. 2 Закону № 2704-VIII, його дія «не поширюється на сферу приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів». Відповідно до академічного тлумачного словника, «при-

¹ в такому контексті пропонуємо сприймати і зміст Листа МОН України № 1/9-581 від 17.09.2019 р.: «Наголошуємо на необхідності застосування державної мови в робочий час науково-педагогічними, педагогічними та іншими працівниками закладів освіти. Державна мова має використовуватися в рамках *освітнього процесу*, під час проведення навчальних занять (крім занять із навчальних предметів, які згідно з освітньою програмою закладу освіти викладаються іноземними мовами або мовами корінних народів і національних меншин), у спілкуванні вчителів, викладачів, іншого персоналу закладів освіти як зі здобувачами освіти (вихованцями), так і між собою» [6]. Державною мовою має відбуватися будь-яке спілкування в межах «освітнього процесу», тому випадок використання недержавної мови в навчальному закладі під час особистої розмови вчителів поза «освітнім процесом» (поза відповідними науково-методичними і педагогічними заходами – п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту») ми не схильні вважати делікатом і кваліфікувати за майбутньою ст. 188-52 КУпАП.

ватний» означає «не державний, не суспільний, тобто той, який належить окремій особі» [7]. Тобто «приватна сфера» – це платформа кожної особистості, на яку забороняється посягнути іншим, нині державі чи публіці/суспільству. Там, де є «приватне», відсутній його антипод – «публічне». Якщо сфера діяльності суб'єктів владних повноважень є публічною, то спілкування колег-службовців на особисті теми в хвилини перепочинку не регулюється мовним законом, а тому і не охороняється ст. 188-52 КУпАП. Об'єкт передбачених нею проступків є компонованим на основі абстрактного критерію (який конкретизується лише шляхом прикладного трактування суб'єктів і змісту зобов'язань, закріплених Законом № 2704-VIII) комплексом відносин із втілення конституційного статусу державної мови, узгодженою за ключовим параметром вибіркою неоднорідних соціальних сегментів.

Другим елементом складу адміністративного проступку є його об'єктивна сторона – сукупність зовнішніх ознак, які характеризують правопорушення. Відповідний елемент переважно (але не виключно) виражається в сукупності трьох складових частин: протиправного діяння (дія або бездіяльність); шкідливих наслідків; причинного зв'язку між протиправним діянням і шкідливими наслідками. Безпосереднього опису об'єктивної сторони деліктів ст. 188-52 КУпАП не містить, бланкетно встановлюючи відповідальність за «порушення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо застосування державної мови» в різних публічних сферах суспільного життя. На основі цього визначимо кілька аспектів.

1) Оскільки відповідальність встановлюється за «порушення вимог Закону <...> щодо застосування державної мови», адміністративна девіація першочергово (здебільшого) виражатиметься в активній поведінці – дії. Адже використання української чи неукраїнської мови (наприклад, посадовою особою під час виконання своїх повноважень і, зокрема, під час вчинення адміністративних актів) неможливе шляхом бездіяльності. Вжите в диспозиціях ч.ч. 1–3 ст. 188-52 слово «застосування» позначає динаміку соціального буття, відаючи змістовний пріоритет активній формі передбаченого ними протиправного діяння (технічно, «мовлення» не здійснюється шляхом «мовчання», наскільки б спірно-цікавим не видавалося алегоричне сприйняття вказаного).

2) Незважаючи на зазначене вище домінування дії в об'єктивній стороні досліджуваного проступку, альтернативі все ж варто залишити певний простір. Зміст ст. 188-52 будується не просто навколо словосполучення «застосування державної мови», а все-таки, закріплює юрисдикційні наслідки за «порушення вимог <...> щодо застосування державної мови». До цих вимог належить і ключовий обов'язок «говорити» в публічних сферах українською мовою, і окремі організаційно-забезпечувальні приписи (які спрямовані на формування умов для належного втілення Закону № 2704-VIII). Якщо перша порушується (як і виконується – залежно від

обраної мови) активно, то нехтування іншими відбувається, в т.ч., шляхом бездіяльності. Остання, наприклад, може виразитися у відступі від імперативів абз. 3 ч. 1 ст. 29 Закону № 2704-VIII: «У разі застосування під час публічного заходу іншої мови, ніж державна, його організатор зобов'язаний забезпечити синхронний або послідовний переклад державною мовою, якщо цього вимагає хоча б один учасник публічного заходу». Незабезпечення кваліфікуватиметься за ч. 2 ст. 188-52 КУпАП.

3) Сукупність нормативних вимог «щодо застосування державної мови» містить, зокрема, формалізацію сегментів прийнятного послугоування неукраїнською мовою в публічних сферах. Так, ч. 2 ст. 33 Закону № 2704-VIII свідчить: «На прохання особи, яка звертається за наданням медичної допомоги чи послуг з медичного обслуговування, її персональне обслуговування може здійснюватися також *іншою мовою, прийнятною для сторін*». Таке положення є цілком виправданим, адже в низці випадків (часто екстрених) стрижневого значення набуває швидкість і однозначність переданої інформації (зокрема, чіткість міжособистісних комунікацій з пацієнтом), а не обрана для цього мова. У зв'язку з означеним виникає запитання: чи є ймовірним притягнення до відповідальності за ст. 188-52 КУпАП «Порушення закону щодо функціонування і застосування української мови як державної» особи, котра *використовувала українську мову* в ситуації, для якої сам закон допускає спілкування іншою (недержавною) мовою? Ствердна відповідь можлива: а) якщо правомочний працівник (лікар) досконало володіє англійською або іншою недержавною мовою (тобто її використання є для нього «прийнятним» – цей критерій трактуємо, виходячи не зі суб'єктивістського «хочу/не хочу», а з об'єктивного рівня філологічних компетентностей особи, підтверджених, зокрема, попереднім досвідом іншомовного сервісу); б) якщо до такого медика звертається пацієнт із проханням про персональне обслуговування англійською, оскільки рівень опанування ним української мови є недостатнім для чіткого й однозначного передання інформації; в) якщо особі відмовляють у бажаному для неї форматі персонального обслуговування, хоча вона мала підстави сподіватися на таку (дозволену законом) іншомовну взаємодію. Незважаючи на певну спекулятивність поставленого вище запитання та наданої відповіді, схилиємося до думки про можливість кваліфікації описаної ситуації за ч. 2 ст. 188-52 КУпАП. Разом із тим припущення про відповідальність за імперативне застосування української мови (а не навпаки) є доволі спірним і першочергово покликане підняти правову проблему. Вирішення ж, переконані, стане можливим лише після прийняття акта вищої юридичної сили «щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України», який передбачається Законом № 2704-VIII і на нагальності якого наголошувала Венеціанська комісія [8, п. 33].

4) Конкретний зміст об'єктивної сторони адміністративних проступків, з огляду на бланкетність

диспозицій ст. 188-52 КУпАП, з'ясовується лише шляхом ґрунтовного освоєння Закону № 2704-VIII. Ще до другого читання останнього в парламенті фахівці Головного юридичного управління наголошували: «Є неприйнятним використаний у законопроекті підхід щодо визначення об'єктивної сторони правопорушення шляхом відсилання до спеціального закону. Адже за усталеними правилами нормопроекування положень Кодексу, що вироблені на основі вимог пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, юридичні ознаки складу адміністративного порушення визначаються безпосередньо у нормі, яка передбачає відповідальність» [9, с. 14]. Це застереження не було враховане під час остаточного прийняття аналізованих норм; щоправда, відсилання до інших актів вищої юридичної сили для норм КУпАП є не таким вже й рідкісним (ст.ст. 41, 107, 172-7, 212-3 на ін.). У будь-якому разі усі дилеми трактування мовного закону стануть труднощами юрисдикційних проваджень за ст. 188-52 КУпАП або навіть засобами нівелювання таких проваджень. Наприклад, відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 29 Закону № 2704-VIII, вимога учасника забезпечити переклад державною мовою іншомовних публічних заходів на вимогу «не поширюється на заходи для обмеженого кола осіб та заходи, організовані спеціально для іноземців та/або осіб без громадянства». Але деталізація сутності словосполучення «обмежене коло осіб» відсутня, що породжує об'ємну варіативність його трактування і, відповідно, варіативність висновку – «делікт/неделікт». Можна кожен публічний захід визначати як «для обмеженого кола осіб» (лише жителі міста, не більше 1000 учасників-студентів тощо) і нехтувати мовно-забезпечувальним обов'язком.

5) Об'єктивна сторона розглядуваних проступків включає лише діяння, не формалізуючи шкідливих наслідків і причинного зв'язку. Тобто ст. 188-52 КУпАП передбачає правопорушення із формальним складом. Шкідливі наслідки в таких деліктах хоча й можуть настати, але лежать поза межами їх юридичного складу. Така ситуація властива більшості адміністративно-караних діянь [10, с. 438].

Суб'єктами адміністративної відповідальності за ст. 188-52 КУпАП є фізичні особи. Це загальне, підтверджене практикою конституційного судочинства, правило: Кодекс встановлює адміністративну відповідальність лише для фізичних осіб, а заходи адміністративного впливу на юридичних осіб передбачені спеціальними законами («Про рекламу»; «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; «Про виключну (морську) економічну зону України»; «Про забезпечення функціонування української мови як державної», його ст. 57, тощо). Загальним суб'єктом адміністративного проступку, за КУпАП, є: осудні фізичні особи, «які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку» (ст. 12 Кодексу [11]). Специальність же суб'єктів досліджуваних нами девіацій зумовлюється їх

додатковими ознаками, що дадуть змогу притягнути осіб до відповідальності за ст. 188-52 (точніше, що дозволять їм мати статус, на який поширюються мовні вимоги, нехтування якими карається згідно із цією статтею). Маються на увазі статуси: посадової особи або працівника органів публічної влади, державних/комунальних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання цих форм власності; учасника виборчого процесу чи процесу референдуму, міжнародно-договірних відносин (ч. 1 ст. 188-52); суб'єкта (часто, офіційно формалізованого) публічних відносин у сферах освіти, науки, культури, книговидавництва, користувацьких інтерфейсів комп'ютерних програм та веб-сайтів, реклами та ін. (ч. 2 ст. 188-52); суб'єктів діяльності друкованих засобів масової інформації (ч. 3 ст. 188-52). З метою конкретизації кола суб'єктів у кожному із досліджуваних деліктів необхідно звертатися до змісту Закону № 2704-VIII і встановлювати адресатів його конкретних зобов'язальних приписів. Для прикладу, вимога «виготовляти, публікувати і доставляти обов'язковий примірник документів (номери (випуски) друкованих засобів масової інформації) державною мовою» покладається саме на засновників/співзасновників (ч. 3 ст. 25 Закону № 2704-VIII), а не будь-яких інших керівних суб'єктів, друкованих ЗМІ; отже, суб'єктами відповідальності, у разі ігнорування цитованої вимоги, за ч. 3 ст. 188-52 КУпАП будуть саме засновники/співзасновники (не головний редактор, не редакційна колегія, не видавець тощо). Наголосимо, зазначене стосується мови обов'язкового примірника; факти недоставлення або несвоечасного доставлення такого примірника отримують іншу кваліфікацію (за ст. 186-7 КУпАП) і не стосуються теми нашого дослідження.

Останнім елементом складу проступку є суб'єктивна сторона, яка відображає ставлення суб'єкта до вчинюваного протиправного діяння та його наслідків. Ознаками суб'єктивної сторони є вина (обов'язкова), мотив та мета (факультативні); для мовних деліктів останні не є юридично значимими. Нагадаємо, вина може проявлятися у двох формах: а) умисел – коли особа усвідомлює протиправний характер свого діяння, передбачає його шкідливі наслідки і бажає (прямий умисел) або свідомо допускає (непрямий умисел) їх настання; б) необережність – коли особа передбачає можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховує на їх відвернення (протиправна самовпевненість) або не передбачає можливості настання таких наслідків, хоч мала і могла їх передбачити (протиправна недбалість). Проте щодо проступків із формальним складом (до яких належать і передбачені ст. 188-52 КУпАП) розмежувати названі форми вини неможливо, адже їх об'єктивна сторона не характеризується протиправними наслідками (досить часто такі навіть не можуть бути чітко артикульовані), а відмінності між прямим та непрямим умислом, між умислом та протиправною самовпевненістю полягають якраз у різних суб'єктивних сприйняттях усвідомлюваних наслідків. Іншими

словами, стосовно неіснуючих (юридично) наслідків абсурдно буде говорити, що людина їх «бажала», «свідомо допускала» чи «легковажно розраховувала відвернути». Описане становить багаторічну доктринальну і прикладну проблему деліктного права. В.К. Колпаков справедливо зауважує, що у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння та обставин його здійснення, а від винного можна вимагати усвідомлення і розуміння лише тих обставин, які названі у складі. Також вчений узагальнює: «Якщо при виконанні формальних складів умисел характеризується як навмисність дій, то необережність можна розуміти як відсутність належної обачності, недбалість» [12, с. 69]. Це корелює із висловленою у 2004 р. пропозицією Д.М. Лук'янця про виокремлення двох нових (для нематеріальних складів проступків) форм вини: «Намір має місце тоді, коли особа усвідомлювала характер (або зміст) вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення; необачність має місце, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і мала уникнути його вчинення» [13, с. 69]. В останній формі під «не бажала» мається на увазі швидше байдужа відсутність прагнення «за», аніж усвідомлено-стійка позиція «проти».

У ст. 188-52 КУпАП відсутнє чітке позначення форми вини, що детермінує висновок про її варіативність. Думка проста: якщо щодо деяких проступків приписи КУпАП прямо «говорять» про їх вчинення «умисно» (ст.ст. 46, 51-2, 163-8, 164-15 та ін.) або «необережно» (ст.ст. 77, 172-12 та ін.), то фактом відсутності конкретизації форми в інших приписах Кодексу допускається й умисел («намір» – у контексті пропозиції Д.М. Лук'янця) і необережність («необачність» – у контексті пропозиції Д.М. Лук'янця). Справедливість такого формально-логічного судження не завжди підтверджується; наприклад, стосовно адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією – Глава 13-А КУпАП – склалася стійка позиція вчених і практиків про їх виключно умисне вчинення, хоча відповідні норми не застосовують прямого найменування вини (і ніби допускають для неї альтернативність). Проте для передбачених ст. 188-52 проступків описаний (дещо поверхневий) силогізм, як видається, є справедливим. Якщо розміщення біл-бордів, вивісок назв магазинів або оголошень на стінах будинків здійснюється недержавною мовою (окрім відтворення об'єктів права інтелектуальної власності), то це порушує вимоги Закону № 2704-VIII. Вчинятися таке діяння може як з умислом (наміром)², так і через необережність (необачність).

Окрім дослідження фактичної підстави відповідальності за ст. 188-52 КУпАП, варто звернути увагу і на міру цієї відповідальності – адміністративні стягнення. Один із двох видів таких – попередження

або штраф – може бути застосований до фізичних осіб за вчинення мовних проступків. При цьому конструювання санкцій здійснено в унікальний, не застосовуваний раніше в Кодексі, спосіб, який множить дилеми. Так, ч. 1 ст. 188-52 КУпАП передбачає «накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян *або попередження, якщо порушення вчинене вперше*». Концентрація на останньому словосполученні породжує запитання: для первинного делікту попередження є альтернативою чи єдиним варіантом санкції? Іншими словами, чи допустимо до порушника «вперше» (наприклад, за наявності обтяжуючих обставин) застосувати штраф, а не попередження? Якщо керуватися виключно синтаксичним сприйняттям цитованого речення, то відповідь більше заперечна: попередження застосовується, «якщо порушення вчинене вперше», іншої кари для цієї ситуації прямо не зафіксовано. Утверджуючи цю позицію, змушені зазначити регулятивно-санкційну алогічність структури ст. 188-52 КУпАП. Адже перші чотири частини цієї статті (на зразок розглянутої ч. 1) встановлюють відповідальність за мовні проступки в різних публічних сферах, описуючи міру негативного впливу на порушника за схемою: «штраф від ... до ... неоподатковуваних мінімумів доходів громадян *або попередження, якщо порушення вчинене вперше*». Водночас ч. 5 ст. 188-52 КУпАП передбачає підвищений розмір штрафу за «повторне протягом року вчинення порушення з числа зазначених у частинах першій – четвертій цієї статті». Утворюється така ситуація: за нехтування мовними зобов'язаннями вперше застосовується попередження (ч.ч. 1–4 ст. 188-52), за повторність делікту – підвищений штраф (ч. 5 ст. 188-52). В якому ж разі діятиме «звичайний» штраф (ч.ч. 1–4 ст. 188-52)? Виходить, що такі випадки нібито відсутні; це детермінує думку про «мертвість» нормативного матеріалу ч.ч. 1–4 в аспекті встановлення «непідвищених» штрафів.

Останній висновок надто гучний і вимагає альтернативного припущення; у нашому випадку це – повернутися на один крок, вдатися до системного (а не синтаксичного) трактування будови санкцій ч.ч. 1–4 ст. 188-52 КУпАП і наголосити: у разі первинного вчинення мовних деліктів допускається застосування або попередження, або штрафу. У межах такого підходу порушення «вперше» матиме наслідком попередження або (за обтяжуючих обставин) «звичайний» штраф (ч.ч. 1–4 ст. 188-52), а повторність проступку – «підвищений» штраф (ч. 5 ст. 188-52). Результат: жодні позитивно-правові формулювання не треба розцінювати як предметно «пусті». Переконані, з такого трактування юридичного тексту виходив законотворець, komponуючи і схвалюючи ст. 188-52. Сприймаючи це як даність, висловимо два оціночних судження:

1) у праксеологічно-провозастосовному зрізі ми б рекомендували кожній особі, яка притягається до відповідальності за мовний проступок вперше, наполягати на допустимості застосувати до неї

² Водночас, якщо сконцентруватися на змісті Закону № 2704-VIII, формується враження про його первинну спрямованість на протидію саме умисним мовним деліктам (слово «навмисно» зустрічається 9 разів, найчастіше в ст. 54 – під час опису випадків можливого звернення зі скаргою до Уповноваженого із захисту державної мови).

виключно попередження (незважаючи на характеристики вчиненого). Наші суб'єктивні захисницькі вподобання опираються на сукупність думок: а) у зміст ч. 1 – ч. 4 ст. 188-52, упевнені, вкладалась альтернатива «попередження/штраф»; б) ідея припису отримала винятково недосконале словесне вираження; в) останнє породжує ймовірність подвійного трактування норми; г) відповідно до принципу верховенства права, пріоритет віддається такому варіанту тлумачення загальнообов'язкового правила поведінки, який більш сприятливий для приватної особи;

2) більш ймовірно, що практика не сприйматиме пропонуване гіперболізовано-формалістське трактування санкцій ст. 188-52 КУпАП, залишаючи прикладний простір для «звичайних» штрафів. І це теж матиме позитивну сторону, адже (піднімаючись на загальнотеоретичний рівень) безспірним є пріоритет керуватися «духом» закону, а не його «буквою». Хоча розсуд можна продовжити і риторичним запитанням: чи вірно вбачати «дух» закону в такому варіанті розуміння його полемічних приписів, який допускає погіршення юридичних варіацій для приватної особи? У будь-якому разі ч. 1 – ч. 4 ст. 188-52 КУпАП трактуватимуться переважно як такі, що допускають за мовний проступок «вперше» застосувати чи попередження, чи штраф. Навіть в умовах подібного допущення «звичайного» грошового стягнення, останнє набуватиме порівняно мізерного правозастосовного втілення. Така впевненість зумовлюється загальними тенденціями адміністративно-деліктних проваджень, коли застосування більш суворого альтернативного стягнення або підняття вище нижньої межі рамочних санкцій відбувається вкрай рідко; одна з причин – відсутність або прикладне нівелювання (фактично – невстановлення) обтяжуючих обставин.

Повернемося до характеристики структури ст. 188-52 КУпАП, яка не відтворює стандартної лінійної схеми, коли кожна наступна частина передбачає кваліфіковані/привілейовані ознаки, які зумовлюють іншу шкідливість діянь, за які передбачаються інші види/розміри санкції³. Подібне співвідношення існує лише між ч.ч. 1–4, з одного боку, та ч. 5 вказаної статті – з іншого. Перші ж чотири частини відрізняються між собою за сферами свого охоронного впливу. Їх перерахунок було здійснено при висвітленні питання про об'єкт мовних проступків, тут же приведемо узагальнено-описове розмежування змісту ст. 188-52 КУпАП: ч. 1 передбачає відповідальність за порушення мовних зобов'язань

у публічно-службових відносинах або діяльності державних/комунальних юридичних осіб; ч. 2 – у різних публічних сферах суспільного життя (від освіти до транспорту); ч. 3 – у діяльності друкованих засобів масової інформації; ч. 4 – «інші» (крім передбачених в ч.ч. 1–3) порушення порядку застосування державної мови; ч. 5 – повторне протягом року нехтування мовними зобов'язаннями. Осмислення вказаної архітектури ст. 188-52 КУпАП зумовило формулювання двох тез:

1) міра адміністративної відповідальності публічних функціонерів і квазіфункціонерів за вчинення розглянутих проступків (ч. 1: *штраф 200 – 400 н.м.д.г. або попередження*) дуже мало відрізняється від міри відповідальності діячів окремих публічних сфер суспільного життя (ч. 2: *штраф 200 – 300 н.м.д.г. або попередження*). З огляду на згадану орієнтацію правозастосування на нижню межу санкцій, вказана відмінність на практиці взагалі нівелюватиметься. Вбачаємо в цьому певну неспіврозмірність між шкідливістю діянь та покаранням. Адже не можна назвати справедливою ситуацію, коли державний службовець (компетенційною вимогою до якого є володіння українською мовою) і студент вищого навчального закладу (як учасник освітнього процесу) зазнаватимуть однакового стягнення за порушення мовних приписів;

2) існують складність кваліфікації діянь, які одночасно володітимуть ознаками проступків, описаних у ч.ч. 1, 2 ст. 188-52 КУпАП. Наприклад, якщо викладач державного закладу вищої освіти проведе заняття російською мовою, то відповідне діяння буде порушувати вимоги щодо мови робочого спілкування в державних установах і організаціях (ч. 1), мови у сфері освіти (ч. 2). Наскільки б простою не здавалася ситуація, стосовно неї не можуть бути застосовані традиційні правила вирішення конкуренції деліктних норм: загальної і спеціальної, двох спеціальних (тим більше цілого і частини). Помилкою стане порівняння відповідних складів як двох із кваліфікуючими ознаками або як кваліфікуючого і привілейованого. Не вдаючись у подробиці, наголосимо: жодна з норм не володіє ознаками загальності [14, с. 80] стосовно іншої; норми не є одночасно спеціальними (для них відсутній загальний припис). Це дає змогу лише спрогнозувати неузгодженість майбутньої правозастосовної практики та повторно згадати про пріоритетність сприятливого для приватної особи трактування змісту правових положень (і, відповідно, перевагу ч. 2 над ч. 1).

Як зазначалося на початку статті, Закон №2704-VIII доповнює КУпАП не лише мовно-юрисдикційним, але й управлінсько-юрисдикційним (у мовній сфері) приписом – ст. 188-53: «Повторне невиконання законних вимог Уповноваженого із захисту державної мови під час здійснення ним державного контролю за застосуванням державної мови – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Уповноважений із захисту державної мови (далі – мовний омбудсмен або Уповноважений)

³ Зазвичай кожна наступна частина передбачає більш кваліфіковані склади правопорушень і, відповідно, більш суворі стягнення. О.В. Ус, характеризуючи одне із правил вирішення конкуренції двох спеціальних кримінально-правових норм, зазначає: «За загальним правилом кваліфікація здійснюється за частиною статті, що передбачає більш тяжку кваліфікуючу ознаку, тобто більш тяжкий злочин, а саме за частиною статті Особливої частини КК із більшим порядковим номером» [14, с. 82]. Для вченого природно, що більший порядковий номер – більш тяжке правопорушення. Відповідне правило має бути справедливим і для адміністративно-деліктного права (як теж охоронного, як зближуваного із кримінальним у практиці ЄСПЛ). Тому дивною є структура ст. 188-52 КУпАП: ч. 1 передбачає штраф 200–400 н.м.д.г.; ч. 2 – штраф 200–300 н.м.д.г.; ч. 3 – 400–500 н.м.д.г.; ч. 4. – 200–300 н.м.д.г.; ч. 5 – 500–700 н.м.д.г.

є новою вітчизняною інституцією (призначається/ звільняється Урядом), що покликана сприяти функціонуванню української мови як державної, зокрема, шляхом: участі у формуванні і реалізації відповідної політики; розгляду тематичних скарг; ініціювання службових розслідувань; фіксування випадків порушення мовного законодавства. Однією з гарантій ефективної діяльності Уповноваженого є ст. 188-53 КУпАП (тому її охоплення в назві та деяких формулюваннях статті загальними поняттями «порушення мовного законодавства» і «мовні проступки» є дещо умовним). Ця норма – один із понад п'ятдесяти приписів Кодексу, які встановлюють відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб публічних адміністрацій, ненадання, надання їм недостовірної інформації або перешкоджання здійсненню заходів. Принагідно зазначимо, проблему неузгодженості статей-гарантій, які приймалися в різний час, встановлюють надто різні санкції за змістовно близькі діяння (недотримання індивідуальних управлінських актів владних суб'єктів), могли б бути (з огляду на ідентичне вираження об'єктивної сторони деліктів) зведені до одного або кількох положень КУпАП [15, с. 187]. Склад передбаченого в ст. 188-53 проступку значною мірою є наглядним (будучи одним проявом типового), тому зазначимо лише суттєві/специфічні аспекти його ідентифікації.

1. Відповідальність настає лише за «*повторне* невиконання законних вимог». Первинне нехтування актів/вказівок мовного омбудсмена не виступатиме фактичною підставою адміністративної відповідальності. Така ситуація заслуговує на певну критику, адже існування нормативно допущеної (не караної) змоги саботувати усталений режим адміністрування знижує ефективність владно-впорядковуючого впливу (і загалом, і в галузевому зрізі) та послаблює інституційну «потужність» конкретної одиниці публічного апарату. Подібна ситуація не є абсолютно унікальною, адже КУпАП містить кілька статей, які передбачають відповідальність за злісне нехтування процесуальними обов'язками (ст.ст. 185-3, 185-4) та злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі публічного функціонера/квазіфункціонера (ст.ст. 185, 185-9, 185-10). Під *злісною* ж непокорою, як зазначав Конституційний Суд України, розуміється «відмова від виконання наполегливих, *неодноразово повторених* законних вимог чи розпоряджень» [16, п. 5]. Це нечисленні винятки із загального підходу статей-гарантій, більшість яких закріплює відповідальність починаючи з першої девіації супроти публічних інституцій (повторність традиційно виступає кваліфікуючою ознакою); переконані, такий підхід краще гарантує адміністративно-виконавчу дисципліну та правопорядок. Цікаво зіставити два онтологічно споріднених деліктних механізми (спрощено): ст. 188-55 КУпАП (від 16 січня 2020 р.) передбачає адміністративну відповідальність за «невиконання законних вимог освітнього омбудсмена», а для мовного омбудсмена ст. 188-53 КУпАП (майбутня) закріплює санкціонування лише за «*повторне* невиконання законних вимог». У чому причина відмінностей: більша пріоритетність освіт-

ньої сфери чи безсистемність законотворення? Ми віддаємо перевагу останньому варіанту.

2. Відповідальність настає за повторне невиконання законних вимог, які висунуті лише в процесі здійснення «*державного контролю* за застосуванням державної мови». Якщо вимоги Уповноваженого адресуються та нехтуються поза межами процедури «державного контролю» (наприклад, під час реалізації ним своєї компетенції щодо моніторингу стану виконання тематичного законодавства чи розгляду скарг фізичних/юридичних осіб у зв'язку з порушенням цих приписів), то ст. 188-53 КУпАП не може бути застосованою. Під час державного контролю Уповноважений (та його представник) є правомочним: одержувати на свою вимогу копії документів та іншу інформацію, що стосується предмета контролю, необхідну для здійснення контролю за застосуванням державної мови; безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, бути присутнім на їх засіданнях із дотриманням вимог закону; одержувати на свою вимогу копії документів та іншу інформацію, що стосується предмета контролю, від громадських об'єднань, політичних партій, інших юридичних осіб (ч. 2 ст. 56 Закону № 2704-VIII). Повторне нехтування саме вимогами, які висуюються в межах реалізації названих контрольно-процедурних правомочностей, і формуватиме склад проступку, передбаченого ст. 188-53 КУпАП. При цьому виражатися він може як у дії (наприклад, активне неодноразове перешкоджання доступу на засідання державного органу), так і переважно в бездіяльності (зокрема, невиконання обов'язку відповісти на повторний запит після 30-денного ігнорування запиту первинного).

3. Проступком є повторне невиконання законних вимог лише *Уповноваженого із захисту державної мови*. Проте, окрім нього, здійснювати контроль за застосуванням державної мови і висувати законні вимоги в межах цієї процедури (як з'ясовано) є правомочними також *представники* мовного омбудсмена. На жаль, забезпечувальний ефект ст. 188-53 КУпАП на них не поширюється; це виглядає доволі ірраціональним із точки зору цілей правової регламентації, а також у контексті синхронного мікропорівняння. Адже ст. 188-40 КУпАП передбачає відповідальність за «невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а ст. 188-55 – за «перешкоджання здійсненню освітнім омбудсменом чи уповноваженими ним особами своїх повноважень, ненадання інформації у строк, встановлений законом». Чому ж розглядувана мовна норма є обмеженою за суб'єктами її адміністративно-гарантувального впливу? Тут доречно звернути увагу на зміст впроваджуваної Законом № 2704-VIII процедурної норми КУпАП (ст. 244-24): «Уповноважений із захисту державної мови розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері застосування державної

мови та невиконанням законних вимог представника Уповноваженого із захисту державної мови (статті 188-52, 188-53)». У цитованому приписі представник Уповноваженого згадується (і чомусь лише він, без свого «патрона»), хоча в ст. 188-53 КУпАП (до якої іде відсилання) названий тільки мовний омбудсмен (без його представників). Вочевидь, законодавець імпліцитно прагнув встановити відповідальність за невиконання законних вимог і Уповноваженого із захисту державної мови, і його представників (як це має місце стосовно інших омбудсменів), але техніко-юридичні прорахунки у процесі формування змісту ст. 188-53 КУпАП призвели до фрагментарності деліктного регулювання. При цьому, незважаючи на встановлену нами розширеність «істинних» цілей нормотворця, невиконання законних вимог представника галузевого Уповноваженого (в аспекті правозастосування) все одно буде безкарним. Адже залишаються незмінними дві константи: а) представник не згаданий у змісті ст. 188-53 КУпАП; б) всі незрозумілості чи двозначності (яких у розглядуваному випадку особливо і не спостерігається) тлумачаться на користь приватної особи – вимога принципу правової визначеності (більш загально – «the rule of law»).

Окрім матеріально-правових засад адміністративної відповідальності фізичних осіб за порушення мовного законодавства, уваги потребує і процедура провадження у справах про проступки, передбачені ст.ст. 188-52, 188-53 КУпАП. Вона характеризується двома особливостями: протоколи про відповідні проступки складатимуть представники Уповноваженого із захисту державної мови (майбутня ст. 244-24); розглядатиме ці види справ Уповноважений із захисту державної мови (майбутній п. 24 ч. 2 ст. 255). Поза названими інституційними аспектами адміністративно-деліктне провадження стосовно мовних проступків не містить специфіки та повністю регламентується загальними процедурними приписами КУпАП (щодо строків, місця, стадій тощо). Системне ж сприйняття «загального» і «спеціального» дає змогу виявити дисгармонію правового механізму, його суттєві організаційні ускладнення. Це пов'язано з тим, що розгляд досліджуваних справ відбуватиметься: за місцем їх вчинення (ч. 1 ст. 276), протягом двох місяців із дня вчинення (ч. 1 ст. 38), протягом 15 днів із моменту одержання протоколу та інших матеріалів справи (ч. 1 ст. 277), мовним омбудсменом безпосередньо (ст. 244-24). Виникає запитання: як Уповноважений зможе якісно здійснювати юрисдикційне провадження відносно всіх деліктів, які виникатимуть в Україні (і яких, передбачаємо, буде значна кількість); його робота полягатиме в необхідності постійно «роз'їжджати» країною (часто не вкладаючись у нормативні строки, оскільки бути в кожному місці численних незаконних діянь є фізично нереальним) задля реалізації лише одного правозастосовного повноваження? Така очевидна деформованість організаційної сторони процедури вимагає корегування, що може бути здійснене або шляхом заміни лідируючого суб'єкта

(на більш «кількісного» та наближеного до фізичних осіб територіально, ніж мовний омбудсмен), або зміни місця розгляду справ про адміністративні делікти, передбачені ст.ст. 188-52, 188-53 КУпАП (і фактичне спрямування ймовірних порушників до м. Києва). Від останнього варіанту відмовимось відразу – з огляду на узвичаєні підходи КУпАП, зміст принципу субсидіарності та цінності людиноцентризму. Перша ж альтернатива цілком раціональна; перспективним локальним суб'єктом розгляду аналізованих справ видаються судді місцевих загальних судів – саме вони змогли б (потенційно) здійснювати доволі компетентне правозастосування щодо соціально чутливих, складних у своїй кваліфікації мовних проступків. Як додатковий аргумент (з огляду на більш системний рівень та вдаючись до порівняння) зазначимо, що провадження у справах про «Порушення вимог законодавства у сфері забезпечення якості освіти» (ст. 188-54) та «Невиконання законних вимог освітнього омбудсмена» (ст. 188-55) здійснюють саме судді місцевих загальних судів.

Ще раз наголосимо, що досліджувана адміністративна відповідальність буде введена з 16 липня 2022 р. (аналіз змісту ст.ст. 188-52, 188-53, 244-24 КУпАП здійснено як чинних і в теперішньому часі виключно задля інструментальної зручності формулювань). Факт відтермінування початку дії механізму відповідальності фізичної особи за порушення вимог мовного законодавства зумовлений підготовкою до імплементації приписів Закону № 2704-VIII. Голова комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності у своїй доповіді пояснив це необхідністю додаткового часу для того, аби в кожній області України були створені центри для безплатного вивчення української мови [17]. Хоча в самому Законі № 2704-VIII прямо не зазначено про жодні «центри», ним передбачено затвердження і забезпечення виконання (Урядом) Державної програми сприяння опануванню державної мови, яка, зокрема, включатиме створення (ч. 3 ст. 5) «мережі державних, комунальних курсів із вивчення державної мови громадянами України, іноземцями та особами без громадянства» (принагідно зазначимо той негативний факт, що вказана програма станом на березень місяць 2020 р. не є затвердженою). У будь-якому разі впровадження нових нормативних приписів часто вимагає виділення додаткового (перехідного) часу для підзаконного, організаційного, фінансового та іншого забезпечення їх реального втілення; це особливо актуально тоді, коли новачі пов'язані зі спрямуванням до приватних чи публічних суб'єктів імперативів, які не можуть бути виконані негайно (разовим актом). Із такою метою, наприклад, відстрочувалося введення в дію вимоги щодо «володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи» державними службовцями, котрі обіймають посади категорії «А» (чи претендують на них). Цей припис п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону «Про державну службу» набрав чинності 1 травня 2018 р. (хоча з більшістю решти положень закону це відбулося на два роки раніше).

Іншим чинником темпоральної розтягнутості впровадження мовного законодавства вважаємо суспільну реакцію (дійсну чи очікувану). Важливим є ставлення до юридичних новацій тих, на кого вони поширюватимуться. Без належного сприйняття особами змін неможливо буде досягти реальної ефективності механізму впорядкування суспільних відносин. Незалежно від позитивності/негативності соціальних динамік, вони все одно потенційно здатні провокувати стресові реакції (з огляду на першочергову психологічну «непривабливість» самого явища «зміна», якість якої оцінюється в другу чергу). Означене контекстно посилюється через дискусійність питання, пов'язану з ним (і роздмухувану штучно) соціальною напругою, стереотипними страхами (що супроводжуються неознайомленням із законом), політичними маніпуляціями тощо. Саме в таких ситуаціях законодавець вдається до пом'якшувальних факторів, які забезпечували б перехідне звикання-узвичаєння та згладжували б емоційність первинного сприйняття. Наприклад, для інституту автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху таким фактором стало моделювання і впровадження окремого виду адміністративних стягнень – штрафних балів [18]. Для мовного законодавства (частково) та адміністративної відповідальності за його порушення зазначену функцію покликаний виконати час.

Висновки. Є низка труднощів стосовно інтерпретації (та майбутнього застосування) матеріально-правових і організаційно-процедурних засад адміністративної відповідальності фізичних осіб за порушення вимог Закону № 2704-VIII. Проаналізувавши їх, вважаємо за можливе висунути низку заключних тез: 1) трактування «публічної сфери» застосування державної мови необхідно здійснювати широко (як усього «гласно-масового», а не лише «владного»), допускаючи в кожній публічній сфері (формально названій такою) існування «приватних» сегментів; 2) ст. 188-52 КУпАП передбачає адміністративні проступки з формальним складом, об'єктивна сторона яких здатна виражатися і дією, і (значно менше) бездіяльністю; можливим є моделювання ситуації, коли застосування державної мови теж матиме наслідком відповідальність за вказаною статтею; 3) у будь-якому разі первинного порушення вимог щодо застосування державної мови особа вправі наполягати на допустимості єдиного варіанту санкцій – попередження (незважаючи на, припускаємо, відмінність цілей законодавця); 4) компонування ст. 188-52 КУпАП здійснено з недостатньою диференціацією складів закріплених проступків, нехтуванням логіки взаємозв'язків частин у статті, встановленням санкцій, що не узгоджуються з тяжкістю вчинених діянь; 5) ст. 188-53 КУпАП може бути вдосконалена шляхом розширення її захисної дії на випадки *первинного* нехтування законними вимогами і Уповноваженого, і його *представників*; 6) провадження у справах про адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 188-52, 188-53 КУпАП варто передати до компетенції суддів місцевих загальних судів; 7) запровадження адміністративної

відповідальності фізичних осіб за порушення мовного законодавства було відтерміновано з огляду на необхідність організаційного забезпечення розглядуваних новацій та вирівнювання соціальних (часто ірраціональних) реакцій. Окрім охарактеризованих у цій статті, є й інші проблеми мовного законодавства та його деліктного супроводження; зокрема: щодо місця розташування ст.ст. 188-52 та 188-53 у загальній структурі КУпАП [19], щодо наявності не гарантованих нормативних положень Закону № 2704-VIII. Так, ч. 1 ст. 7 останнього передбачає можливість набуття громадянства (особами, які мають визначні заслуги перед Україною) без засвідчення рівня володіння державною мовою, але з обов'язком «опанувати державну мову на рівні, визначеному законодавством, упродовж одного року з дня набуття громадянства». Проте не передбачено жодних заходів щодо перевірки виконання/невиконання цитованого обов'язку, виявлення випадків його ігнорування та заходів негативної публічно-правової реакції на них. Іншими словами, вимога про опанування державної мови протягом року є юридичною фікцією.

Отже, законодавство про забезпечення функціонування державної мови і про адміністративну відповідальність за проступки в цій сфері суспільних відносин потребує удосконалення (зادля подолання ідентифікованих недоліків його змісту) та подальшого наукового аналізу (з метою виявлення нових проблем, розробки ймовірних способів їх усунення). Модернізаційні мотиви здійсненого пізнавального пошуку зумовили критичний стиль викладеного матеріалу, але це не заперечує позитивної регулятивної спроможності дослідженого законодавства. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне висловитися проти спостережуваних у публічній сфері пропозицій (швидше популістсько-політичних, ніж професійно-правових) і тенденцій [20; 21] до скасування Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Конструктивний вектор – гармонізація змісту Закону № 2704-VIII, зниження дискреційності (особливо інтерпретаційної) його формулювань, усунення випадків безпідставного диференціювання впливів, врахування основних рекомендацій Венеціанської комісії. Оскільки висновки останньої переважно згадуються односторонньо (ілюструючи негативну оцінку мовного закону), процитуємо і кілька її схвальних суджень: «Зважаючи на особливе місце російської мови в Україні (яка є найбільш вживаною мовою з усіх регіональних мов чи мов меншин України та основною мовою спілкування для багатьох осіб, що належать до неросійських меншин), а також пригнічення української мови в минулому, Венеціанська комісія повністю розуміє необхідність вжиття українським законодавством заходів щодо сприяння використанню української мови як державної. Сама Венеціанська комісія в попередніх висновках закликала українського законодавця вжити необхідних заходів для посилення ролі української мови в суспільстві – рекомендація, яку Закон не лише певною мірою виконує, а й прямо посилається на неї в преамбулі. У зв'язку з цим

похвально, що Закон про державну мову передбачає певні позитивні заходи для досягнення цієї мети. Він покладає на державу обов'язок надати кожному громадянину України можливість оволодіння державною мовою через освітню систему, організувати безплатні курси української мови для дорослих та вживати позитивні заходи щодо сприяння доступу

до кінофільмів та інших культурно-мистецьких продуктів українською мовою. Ці положення відповідають нагальній потребі українського суспільства, і Венеціанська комісія закликає владу мобілізувати всі необхідні фінансові та кадрові ресурси для того, щоб максимально виконати ці юридичні зобов'язання» [8, п. 134 і п. 135].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 29.03.2020).
2. Оболенський О., Лукін С. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2 (17). С. 2–11.
3. Риттер М. Политическая сфера как идеал политической культуры. *Граждане и власть: проблемы и подходы* / под ред. Г.М. Михалевой, С.И. Рыженкова. Москва; Санкт-Петербург : Летний сад. 2001. С. 12–27.
4. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. С. 383. URL: <http://sum.in.ua/s/publichnyj> (дата звернення: 29.03.2020).
5. Бодрунова С.С. Концепции публичной сферы и медиакратическая теория: поиск точек соприкосновения. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2011. Том 14. № 1(54). С. 110–132.
6. Про застосування державної мови в освітньому процесі : Лист Міністерства освіти і науки України № 1/9-581 від 17.09.2019 р. URL: <https://bilop-osvita.gov.ua/zagalna-serednya-osvita-16-44-14-11-10-2017/> (дата звернення: 29.03.2020).
7. Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976. С. 568. URL: <http://sum.in.ua/s/pryvatnyj> (дата звернення: 29.03.2020).
8. Висновок щодо Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (Страсбург, 9 грудня 2019 р., висновок № 960/2019). Прийнятий Венеціанською Комісією на 121-му пленарному засіданні. URL: <http://kmf.uz.ua/wp-content/uploads/2019/12/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%97-960-2019.pdf> (дата звернення: 29.03.2020).
9. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 26.02.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994 (дата звернення: 29.03.2020).
10. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 29.03.2020).
12. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
13. Лук'янець Д.М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. *Адвокат*. 2004. № 7. С. 3–6. URL: https://uabs.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_KPD/Lukianets_23.pdf (дата звернення: 29.03.2020).
14. Ус О.В. Кваліфікація злочину при конкуренції спеціальних кримінально-правових норм. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Вип. 56. Т. 2. С. 79–83.
15. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 270 с.
16. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text> (дата звернення: 29.03.2020).
17. Штрафи за порушення мовного закону відклали на три роки. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/04/25/novyna/polityka/shtrafy-porushennya-movnoho-zakonu-vidklaly-try-roku> (дата звернення 29.03.2020).
18. Хамходера О.П. Абсолютно визначені штрафні санкції за проступки у сфері безпеки дорожнього руху. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 20 травня 2016 р., м. Одеса: у 2 т., Т. 2 / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2016. С. 29–31.
19. Толкач С.А. Майбутні статті 188-52 та 188-53 КУпАП: проблема місця розташування у структурі кодексу. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику* : міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 31 січня – 1 лютого 2020 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 69–72.
20. Проект Закону про визнання таким, що втратив чинність Закону України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (№ 1102 від 29.08.2019 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66373 (дата звернення: 29.03.2020).
21. Проект Закону про першочергові заходи щодо врегулювання мовного питання в Україні (№ 2577 від 12.12.2019 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67615 (дата звернення: 29.03.2020).