

Конституційне право; муніципальне право

УДК 303.32:342.323.1

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.15205087>

**Аналіз політики щодо національних меншин у контексті змін до Закону
України «Про освіту» (стаття 7: мова освіти)**

Дем'янчук Олександр Петрович

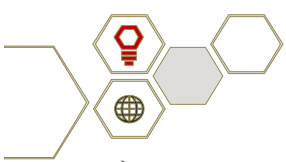
доктор політичних наук, доцент, професор кафедри міжнародних відносин
Національного університету «Києво-Могилянська Академія»,
demyanchuk@ukma.edu.ua; <https://orcid.org/0000-0003-1389-1714>

Яновська Марина Сергіївна

студентка МП «Міжнародні відносини» Національного університету
«Києво-Могилянська Академія»,
maryna.yanovska@ukma.edu.ua; <https://orcid.org/0009-0004-8007-4639>

Прийнято: 16.03.2025 | Опубліковано: 29.03.2025

***Анотація.** Рух України до повного членства в Європейському Союзі може бути заблокований через опозицію з боку керівництва Угорщини. І Прем'єр-міністр Віктор Орбан, і Міністр закордонних справ Петер Сійярто неодноразово висловлювали претензії до України щодо статусу національних меншин, зокрема їхнього права навчатися рідною мовою. Дійсно, право на освіту є фундаментальним у країнах цивілізованого світу. Водночас зміни, внесені до Закону України «Про освіту» від 2017 року, що були спрямовані насамперед на зменшення впливів русифікації та посилення статусу української мови як державної, створили певні обмеження для представників національних меншин щодо цього питання, анулювавши також можливість отримати повну середню освіту їхніми мовами. Це призвело до погіршення відносин України з деякими*



державами-сусідами та стало причиною блокування Угорщиною українського шляху до ЄС і НАТО. Тому до цього Закону в 2023 році були внесені зміни, спрямовані на покращення ситуації. Оскільки мова йде про публічну політику, зокрема мовну й освітню політику, то логічно за основу дослідження взяти методологію аналізу публічної політики, яка добре розроблена у світовій політичній науці, але рідко застосовується у вітчизняних політологічних дослідженнях. Зокрема, в цій статті розгляд та аналіз змін, внесених до Закону «Про освіту», здійснюється з використанням трьох методів аналізу публічної політики: моделі «смітника», аналізу альтернатив та прогнозування на основі ретродуктивного сценарію. Зокрема, показано, що основною причиною внесення цих змін є виконання рекомендацій від Єврокомісії, необхідне для продовження шляху України до ЄС. Ефективність цих змін полягає в розширенні прав нацменшин на навчання власною мовою, при цьому зберігається статус української мови як провідної у здобуванні освіти.

Ключові слова: аналіз публічної політики, Закон України про освіту, Європейська інтеграція, українська мова, мови національних меншин.

Educational Policy Analysis concerning the national minority rights in the context of Ukrainian Law on Education Amendments (Article 7: Language of Education)

Oleksandr Demianchuk

D. Polit. Sci. Professor of the International Relations Dept. National University
of Kyiv-Mohyla Academy,

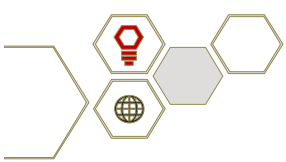
demyanchuk@ukma.edu.ua; <https://orcid.org/0000-0003-1389-1714>

Maryna Yanovska

Student of the Masters Program in International Relations,

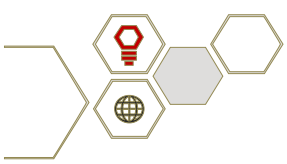
National University of Kyiv-Mohyla Academy, maryna.yanovska@ukma.edu.ua;

<https://orcid.org/0009-0004-8007-4639>



Annotation. *The way of Ukraine towards the full membership in the European Union may be blocked because of the opposed position of the Hungary leaders – the Prime Minister Victor Orban and the Minister of Foreign Affairs Peter Siyarto many times expressed various demands to Ukraine concerning the national minorities status, namely their right to get education in their native languages. Indeed, the right to education is fundamental in the countries over the civilized world. At the same time, amendments to the Law of Ukraine "On Education" from 2017, aimed primarily at reducing the impact of russification and strengthening the status of the Ukrainian language as the official State language, created certain restrictions for representatives of national minorities on this issue, also diminishing the possibility to study in their native languages. This led to the deterioration of Ukraine's relations with some neighboring states and caused the blockade of the Ukrainian path to NATO. However, the amendments to the Law on Education from 2023 are aimed at improving the situation. As we talk about the public policies, mainly the educational and language policies, it is reasonable to base our investigations on the methodology of Public Policy Analysis which is well developed in the World Political Science but is rarely exploited in domestic political studies. Namely this article offers consideration and analysis of changes made to the Law "On Education" based on the three methods: the "garbage can" model, analysis of alternatives, and forecasting with retroductive scenario development. We show that the main policy problem for introducing the changes is the implementation of recommendations from the European Commission necessary to continue Ukraine's path to the EU. The efficiency of these changes in this sense is to expand the rights of national minorities to study in their own language, while maintaining the status of the Ukrainian language as the leading one in obtaining education.*

Keywords: *Public Policy Analysis, Law of Ukraine on Education, European Integration, Ukrainian language, languages of national minorities.*



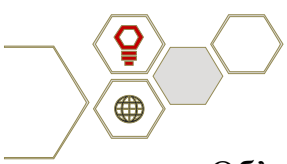
Вступ

У січні 2024 угорський міністр закордонних справ Петер Сійярто передав Україні список із 11 проблемних питань, які Угорщина радить виконати для продовження шляху до ЄС [1]. Досьогодні цей список лишається неопублічним, але основні положення з нього є досить очевидними – скасування великої кількості змін, котрі були внесені до Закону України «Про освіту» після Революції Гідності та початку воєнної операції на Сході України, – які стосувались мови, якою здобуватиметься освіта.

Деякі регуляції в законі відбулись ще до цих вимог – щонайменше, відновлення права на використання угорської мови в освіті [2]. Так, Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II дає змогу одержувати вищу освіту угорською мовою. Зміни, внесені до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно національних меншин (спільнот) в окремих сферах від 08.12.2023, встановлюють можливість приватних вищих навчальних закладів обирати мову освітнього процесу із офіційних мов ЄС з обов'язковим викладанням державної мови як додаткової дисципліни; а також щодо шкільної освіти про те, що мова освіти є державною, проте в класах з навчанням національних меншин гарантується право на використання мови цієї меншини під час освітнього процесу [3].

З позиції Угорщини виконання Україною вимог є єдиним шляхом для подальшої інтеграції в ЄС; для України – це проблемне питання, над вирішенням якого вона активно працює.

Останні заяви Сійярто стосовно опору Угорщини євроінтеграції України стосуються інших питань, ніж ті, що пов'язані з національними мовами й освітою [4]. Можна припускати, що Верховна Рада і Міністерство освіти і науки України успішно виконали роботу з удосконалення законодавства з цих питань, якщо опонентам доводиться шукати інших зачіпок [5]. Тому ми взяли за мету визначити, які саме позитивні елементи ухвалених законів допомогли зняти попередньо висловлені претензії.



Об'єктом дослідження виступає законодавство України в галузі освіти національних меншин, а предметом – зміни цього законодавства за останні роки у зв'язку зі звинуваченнями Угорщиною України у дискримінації в доступі до освіти за національною ознакою.

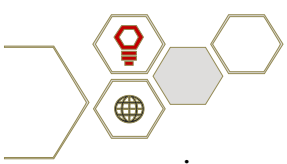
В якості методології обрано аналіз публічної політики, зокрема застосовані критерії оцінки альтернатив політики, модель «смітника» й прогностичний метод сценаріїв.

Аналіз на основі моделі «смітника»

Розгляньмо зміни, що стосуються мови освіти нацменшин через **модель «смітника»**. Цю модель розробили М. Коен, Дж. Марч та Й. Олсен, аби мати змогу пояснювати політичний порядок денний, що формується в конкретний час у конкретних обставинах для конкретної публічної політики [6]. Ця модель допомагає краще зрозуміти логіку, якою керувались актори при ухваленні рішення, виявити їхні інтереси та врахувати специфіку обставин.

Першим потоком у моделі «смітника» є потік проблем. За теорією публічної політики, проблемами політики є незадоволені потреби, неврегульовані конфлікти, недотримані особисті, групові й соціальні інтереси, які можуть бути вирішені принаймні частково політичними засобами, в першу чергу ухваленням і введенням у дію нових правил поведінки у відповідних сферах суспільного життя [7]. При цьому потрібно відрізнити «об'єктивно» існуючі суспільні проблеми від конкретно **проблем політики**, які походять з суспільних проблем, але формулюються в процесі політичної взаємодії акторів процесу вироблення, ухвалення і впровадження публічної політики. Зрозуміло, що для вирішення однієї й тієї самої суспільної проблеми можуть бути сформульовані різні проблеми політики залежно від інтересів учасників політичного процесу.

Другий потік, що існує одночасно з потоком проблем, містить можливі розв'язки, напрацьовані для подібних проблемних ситуацій. Ці розв'язки можуть лежати навіть в інших сферах суспільного життя і не обов'язково прямо пов'язані з проблемами, що розглядаються. Їх поєднання з суспільними проблемами, а



частіше з проблемами політики відбувається як правило відповідно до інтересів акторів/виробників політики у специфічних для конкретної ситуації умовах.

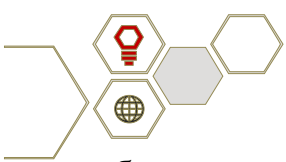
У свою чергу актори/виробники політики здебільшого мають різні, іноді протилежні індивідуальні, партійні чи кланові інтереси, що разом утворюють третій потік – *потік інтересів*, який процедурно і змістовно пов’язує перші два потоки, забезпечуючи обмежений набір варіантів ухвалення остаточного політичного рішення (*policy decision*). На зміст і час появи рішення впливає також *вікно можливостей* – специфічні умови та обставини, що не обов’язково стосуються предмета рішення, а можуть створювати значно ширший контекст всього політичного процесу [8].

Розглянемо на конкретному прикладі ухвалення змін до Закону про мови специфіку використання моделі «смітника» для аналізу публічної політики.

Проблема політики. Одержання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі підняло на поверхню декілька проблемних питань, котрі необхідно вирішити для набуття статусу офіційного члена. Одним із таких питань є статус нацменшин на території України.

Після Революції Гідності та початку збройної агресії РФ проти України на Сході внесення змін у Закони України щодо використання російської мови в освіті було досить очевидним та зрозумілим. Щоб уберегти українську мову та зміцнити її статус державної у 2017 році були внесені зміни щодо мови, використовуваної в освітньому процесі [9]. Відповідно державна мова стала головною, а мови нацменшин залишилися лише в спеціальних групах чи класах. Освітній процес на 60% вівся державною мовою. За цим стояла виключно потреба обмежити вплив російської мови на освітню діяльність. Однак це зачіпало також і нацменшини – освітній процес серед численних національних меншин, що компактно проживають в Україні. Тому внесення цих змін привело до погіршення стосунків між Україною та нашими сусідами – Угорщиною та Румунією [10].

Таким чином, можна сформулювати *проблему політики* як брак законодавчих засад для навчання дітей національних меншин рідними мовами з одночасним збереженням пріоритетності вивчення і використання державної мови,

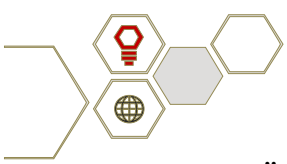


без чого євроінтеграційні амбіції України можуть зазнати фіаско. Відповідно перед мовною та освітньою політиками ставиться завдання – встановити такий мовний та освітній режим стосовно національних меншин, який сприятиме подальшому просуванню України до повного членства в Європейському Союзі. Під «парасолькою» цієї проблеми ховається ціла низка проблем нижчого рівня, без вирішення яких шанси на подальше блокування євроінтеграційного шляху України ставали б украй мізерними.

Питання мов національних меншин в Україні давно опинилося в центрі уваги українських дослідників. Так, М. Ярмоленко провів детальний аналіз правничо-політичної бази функціонування мов національних меншин і показав, що українська держава підтримувала національні меншини настільки активно, як не підтримувала жодна інша держава в Європі [11]. Однак тривалий час у політичному дискурсі панувала ідея захисту і відновлення насамперед української мови, тож мови інших меншин отримували менше уваги. Інші дослідники відзначали у 2019 році недостатність захисту прав національних меншин порівняно з правами корінних народів [12].

Ба більше, політизованість цього питання призводила до відступів від уже досягнутого рівня підтримки національних меншин і їх права навчатись і користуватись рідною мовою. Скажімо, активні дії правлячої в Україні у 2012 році партії регіонів стосовно просування «Закону Колесніченка-Ківалова» могли бути зумовлені політично сформульованою ними проблемою «подальшої українізації», що загрожувала все більшим віддаленням України від Росії. Про це свідчила відсутність громадських організацій російського спрямування у переліку підписантів Конгресу національних громад України під протестом проти ухвалення цього закону [13].

Подібна проблема публічної політики, лише зі зворотним спрямуванням, постала після Революції гідності, коли 23 лютого 2014 року Верховна Рада України скасувала скандальний закон, проте виконувач обов'язків Президента України О. Турчинов не підписав це рішення [14], і питання зависло аж до 25 квітня 2019 року, коли був ухвалений Закон «Про забезпечення функціонування української мови як

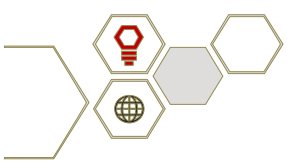


державної» [15]. В основі закону лежала проблема публічної політики стосовно обмеженого функціонування *української* мови.

Як бачимо, тривалий час каменем спотикання у мовній політиці було співвідношення української й російської мов у державному управлінні. Нова політична сила, що прийшла до влади у 2019 році, мало цікавилася мовним питанням [16], особливо під тиском екзистенційних проблем, що навалилися з широкомасштабним вторгненням росії 24 лютого 2022 року. Одним із способів вирішення цих проблем було обрано шлях до членства України в Європейському Союзі, на досягнення якого вже 28 лютого 2022 року була підписана відповідна заява [17]. Однак перспектива членства була поставлена під великий сумнів Угорщиною, яка висунула різкі претензії до України на ґрунті мови угорської меншини. Таким чином, проблема мовної політики значно меншою мірою була пов'язана з питаннями мов національних меншин, ніж із перспективами європейської інтеграції. Саме з цієї позиції будемо обговорювати чинний варіант мовної політики в Україні.

Можливі розв'язки існуючих проблем політики. Найбільш очікуваним розв'язком було ухвалення Верховною Радою України змін до закону «Про освіту». Основна відмінність від попередніх варіантів – розширення права на освіту мовами нацменшин за умови, що вони є офіційними мовами Європейського Союзу. Так у класах (групах) нацменшин гарантується отримання освіти мовою нацменшин поряд із державною мовою. Особи, що почали освітній процес до 2018 року, гарантовано можуть одержати середню освіту мовою нацменшини, представниками якої вони є [10]. Хоча реакція українців на це рішення й не була однозначною: деякі вбачали в цьому небезпеку для статусу державної мови та боялись утисків української мови в цьому ключі, а також повернення русифікації [18], однак від Єврокомісії Україна одержала схвальну оцінку та підтримку щодо нього.

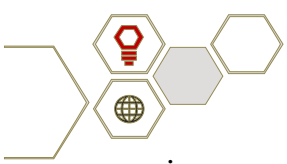
Звернімо увагу на те, що одним із можливих розв'язків зазначеної проблеми могло бути повернення до версії Колесніченка-Кивалова, хоча апологетів її серед виробників політики майже не залишилося.



Інтереси акторів:

- Президент України Володимир Зеленський, у прямих посадових та особистих інтересах якого було забезпечення безперешкодного руху країни до членства в Європейському Союзі.
- Верховна Рада, зокрема монобільшість – фракція партії «Слуга народу», яка 08.12.2023 р. ухвалила зміни до Закону «Про освіту» [3]. Через пряме ідеологічне підпорядкування правлячої партії Президенту України інтереси останнього й абсолютної більшості парламенту збіглися.
- Єврокомісія, яка в контексті російсько-української війни проявила пряме зацікавлення в успішній європейській інтеграції України, надала рекомендації щодо змін в українське законодавство, включно з обговорюваним тут питанням, необхідних для продовження шляху до Європейського Союзу та отримання статусу країни-члена в майбутньому.
- Окремі країни, що мають особливий інтерес до питання нацменшин в Україні, в першу чергу Угорщина, котра дуже активно наполягала на необхідності внесення змін у політику щодо національних меншин.
- Національні меншини всередині України, яких стосуються ці зміни, та які прагнуть отримати додаткові можливості для власної культури і мови.
- Міністерство освіти і науки України, до сфери обов'язків якого входять обговорювані питання і яке має стати одним із гарантів дотримання відповідних прав нацменшин, а отже, і отримати додаткове фінансування.

Вікно можливостей. Виходячи з суто внутрішньої економічної, політичної й соціальної ситуації, можна стверджувати, що нагальної потреби у внесенні змін до законів, які тут розглядаються, не було. Вікно можливостей для законодавчих/політичних рішень в галузі освіти і мови могло відкритися випадково, при ситуативному збігу інтересів основних акторів. Логіка моделі смітника при цьому вказує на широкий спектр можливих варіантів поєднання обраної проблеми політики та/або розв'язків, якщо мова йтиме про внутрішні інтереси [8]. Однак значних суперечок серед ухвалювачів політичного рішення не спостерігалось. Тобто, є підстави вважати, що вікно можливостей відкрилося ззовні



– під тиском Угорщини та з заохоченням Європейської Комісії. Набуття статусу кандидата в члени ЄС та рішення Венеціанської комісії не лишило українській владі вибору, крім як внести це питання до списку обов’язкових реформ. Окрім того, Єврокомісія запропонувала стандарт, відповідно до якого має бути внесена зміна – це спростило задачу для законодавчої влади [19]. Певною мірою це і пом’якшило реакцію українців: хоч ці зміни й не були зустріті всіма схвально, однак не набули надмірного розголосу та невдоволення рішеннями влади [18]. Так само корисним було й заохочення від інших країн – можливість покращити дипломатичні стосунки, вирішивши давню розбіжність у поглядах.

Основним наслідком ухвалення цього закону є позитивна реакція саміту Європейської Ради на впроваджені зміни [20], адже відбувався постійний моніторинг прогресу України щодо введення реформ, і це рішення не викликало зауважень чи нових вимог стосовно питання нацменшин. Крім того, на якийсь час із порядку денного зникло питання задоволення однієї з претензій Угорщини, що заважали руху України до членства в ЄС.

І все ж Угорщина лишилася не до кінця задоволеною врегулюванням конфліктної ситуації. Адже навіть після введення змін в українське законодавство та одержання нацменшинами ширших прав щодо здобуття освіти їхніми мовами, угорська сторона представила Україні згаданий уже список з 11 пропозицій стосовно змін у питаннях розвитку нацменшин.

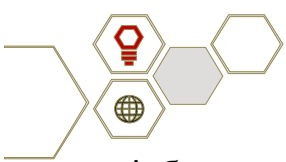
Критерії порівняння альтернатив публічної політики

Метод **аналізу альтернатив** допоможе нам розібратись, чому зміни, внесені до статті 7 Закону України «Про освіту» від 08.12.2023 року, були оптимальним варіантом, який українська влада могла прийняти відповідно до обставин.

Для порівняння візьмемо зміни, внесені до Законів України про освіту 2017 та 2023 років.

Опис альтернатив.

Зміни, що були внесені в Закон України «Про освіту» від 2017 року, стосувались закріплення статусу державної мови в освіті як головної та найбільш пріоритетної. Серед основних змін слід відзначити такі: освітній процес



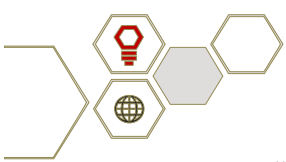
відбувається державною мовою; освіта мовами нацменшин можлива лише в закладах дошкільної освіти та початкових школах; у середній та старшій школі нацменшини матимуть можливість вивчати свою мову, однак не навчатись нею [9]. У першу чергу ці зміни були направлені на послаблення впливів російської мови – мови країни-агресора, – та на практиці стосувались якраз освітнього процесу, що здійснювався російською мовою. Однак при цьому законодавчо були обмежені й права інших нацменшин, у тому числі угорської, румунської, польської, болгарської та молдовської.

Іншою альтернативою стали зміни, внесені до Закону України «Про освіту» від 08.12.2023 року [3]. Основні риси цих змін: класам (групам) з навчанням мовами нацменшин гарантується можливість навчання мовою нацменшини в освітньому процесі поряд із державною мовою; забезпечується здобуття середньої освіти мовою нацменшин за умови, що ця мова є офіційною мовою ЄС (в 2017 таке право надавалось лише корінним народам на території України); предмети можуть викладатись мовами нацменшин із 4 винятками: українська мова, література, історія та Захист України, що продовжуватимуть викладатись державною мовою [21].

Американський розробник методології аналізу публічної політики Вільям Н. Данн запропонував свій підхід до порівняння альтернатив політики, заснований на застосуванні шістьох критеріїв [22, розділ 5].

Результативність. Очікуваний результат можна формально виразити через кількість навчальних годин, відведених на всебічний розвиток тієї чи іншої національної меншини, а також з точки зору принаймні часткового вирішення проблеми політики.

Зміни 2017 року в першу чергу стосуються забезпечення статусу української мови як державної, а також забезпечення її використання в освітньому процесі. Хоча вони й мали на меті обмеження впливів русифікації, але створили проблему щодо функціонування мов нацменшин. Обмеження, накладені цими змінами, фактично унеможливають процес навчання мовами нацменшин, адже після

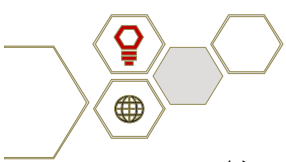


початкової школи учні більше не матимуть змоги одержувати освіту рідною мовою.

Зміни 2023 року повертають право нацменшин на освіту рідною мовою, а також забезпечують вивчення державної мови на окремих предметах, котрі викладаються винятково українською. Це також зумовило схвальну оцінку Європейської Комісії та забезпечило продовження шляху України до членства в ЄС, що є безперечно позитивним результатом реалізації цієї альтернативи.

Ефективність. Цей критерій полягає в порівнянні величини ресурсів, затрачених на реалізацію кожної з альтернатив. У даному випадку ми можемо порівняти витрати, потрібні для впровадження необхідної кількості навчальних годин у кожному з двох випадків. Не вдаючись до складних розрахунків, можемо цілком припустити, що в цьому відношенні обидві альтернативи можна вважати паритетними, оскільки мова йде про заміну одних предметів іншими без збільшення чи зменшення обсягу навчального навантаження. Ба більше, можна навіть очікувати, що місцеві органи управління, на які частково лягає фінансування шкільної освіти у відповідних регіонах, будуть зацікавлені в додатковому розвитку національної свідомості, глибокому вивченні учнями своїх рідних мов, а отже, зможуть збільшувати фінансування навчання мовою своєї національної меншини, заохочуватимуть вчителів розширювати можливості навчання рідною мовою і створюватимуть додаткові навчальні матеріали. З огляду на це, можна вважати другу альтернативу більш вигідною.

Крім того, треба зазначити, що зміни в законі від 2017 року створили проблему рівня освіти представників нацменшин. Неможливість одержувати освіту після початкової школи рідною мовою ймовірно приводила до пошуку учнями і їх батьками особистих альтернатив – наприклад, виїзду в країну, де така можливість зберігається. У довгій перспективі це могло б привести до втрати помітної кількості молодого населення в Україні – адже на 2023 рік близько 35 тисяч дітей навчалися мовами нацменшин [21]. І навпаки, зміни 2023 року відкривають їм можливість одержати середню освіту, одночасно отримуючи необхідні знання державної мови, аби продовжити навчання в ЗВО та працю в Україні.

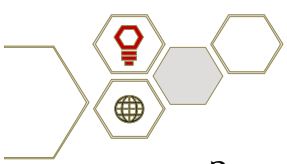


Адекватність. Цей критерій передбачає порівняння альтернатив за рівнем задоволення ними певних політичних та економічних очікувань. Враховуючи значно більшу важливість врегулювання конфліктної ситуації в контексті європейської інтеграції (політичний аспект), друга альтернатива ввижається значно вигіднішою за першу.

Слід врахувати певну втрату другою альтернативою задоволення загальнонаціональних інтересів, оскільки за умови однакових загальних (річних) обсягів навчального навантаження збільшення навчання рідною мовою в громадах нацменшин одночасно означатиме зменшення навчальних годин на предмети, що викладатимуться лише українською мовою. І все ж зміни в рамках цієї альтернативи забезпечують вивчення державної мови на окремих обов'язкових предметах, оскільки зі зменшенням кількості годин на спеціальні предмети закон не передбачає такого самого зменшення годин на дисципліни, що мають загальнонаціональне значення. Обов'язкові предмети, згадані вище, уможливлють складання вступних іспитів до університету – адже українська мова та історія України залишаються обов'язковими предметами зовнішнього оцінювання, зокрема НМТ.

Справедливість. Будь-яке політичне рішення має бути хоч у чомусь справедливим. Загальний принцип справедливості зводиться до простої формули – в результаті введення нових правил поведінки (прийняття нового закону) так чи інакше загальний добробут нації загалом та/або окремих суспільних груп має зрости. Це зростання може супроводжуватися:

- підвищенням добробуту одних громадян з одночасним збереженням рівня добробуту інших (**критерій Парето**);
- підвищенням добробуту одних і неминучим зниженням рівня добробуту інших за умови, що останнім втрати будуть певним чином компенсовані (**критерій Кальдора-Хікса**);
- підвищенням рівня добробуту найменш забезпечених верств населення, при цьому зміни добробуту краще забезпечених у соціально-економічному відношенні суспільних груп до уваги не береться (**критерій Джона Роулза**) [22].

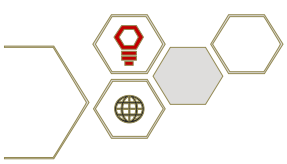


З точки зору цих критеріїв зміни законодавства від 2017 року не можуть бути розцінені як справедливі, адже відповідно до них одній категорії населення стає краще (українцям, українськомовному населенню), оскільки ці зміни забезпечують статус державної (української) мови, тоді як іншій категорії (нацменшинам) – гірше, адже вони не мають змоги отримувати повну середню освіту власною мовою.

Зміни 2023 року можемо вважати справедливими за критерієм Парето: одній категорії (нацменшинам) стає краще, адже вони отримують право здобувати освіту рідною мовою та вивчати українську мову, аби мати змогу одержати вищу освіту та працювати в Україні; тоді як для інших суспільних груп рівень добробуту не змінюється. Водночас положення Закону від 2017 року можна представити як справедливі за критерієм Кальдора-Хікса, оскільки вони передбачали сяке-такє підвищення добробуту громад національних меншин зі значними обмеженнями (лише в початковій школі), натомість решта суспільства, за рахунок якої ці громади отримують свої невеликі вигоди, має сяку-таку компенсацію у вигляді запобігання можливим міжнаціональним конфліктам на основі зростання національної самосвідомості.

Реагування на проблему. Цей критерій означає, що ми порівнюємо дві альтернативи на предмет того, наскільки кожна з них реагує на визначену проблему політики. Вище ми визначили проблему мовної політики як існування бар'єрів на шляху до членства України в ЄС, пов'язаних якраз із забезпеченням прав національних меншин на освіту рідною мовою. Якщо так, то альтернатива 2017 року практично не сприяла прискоренню європейської інтеграції, тоді як друга була безпосередньо спрямована на усунення зазначених бар'єрів.

Відповідність. Цей критерій внутрішньо пов'язаний із сутнісною раціональністю, оскільки, по-перше, остаточне рішення стосовно вибору альтернативи не може базуватися лише на одному критерії, а змушує брати до уваги всі критерії в їх сукупності, одночасно вишиковуючи ці критерії за пріоритетами/важливістю для тих, хто ухвалює рішення. По-друге, політичні міркування (скажімо, розподіл політичних вподобань серед ухвалювачів рішення)



можуть внести додаткові зміни в остаточний вибір тієї чи іншої альтернативи. Наприклад, вибір однієї з двох розглянутих тут альтернатив був би різним при голосуванні Верховною Радою складу 2011, 2017 і 2024 років, оскільки кожного разу політичні вподобання диктували б іншу шкалу пріоритетів навіть попри те, що наведені тут шість критеріїв давали би більш-менш однакові результати. Так, зміни 2017 року мали на меті швидко вирішити проблему щодо освіти російською мовою, адже тоді значна кількість шкіл вели навчання саме нею. Цю проблему на той час більш-менш вирішили, однак з'явилась нова – щодо недотримання прав нацменшин.

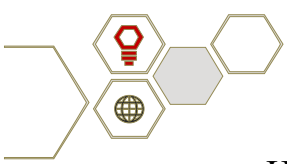
Зміни 2023 року зберегли досягнення альтернативи-2017, не привели до посилення русифікації шкіл (оскільки в Україні практично немає регіонів з компактним проживанням громадян російської національності, тож і новий закон не поширюється на цю меншину) і водночас вирішили питання мови освіти нацменшин, що проживають компактно, надавши змогу навчатись мовами, що є офіційними в ЄС, і зберігши вивчення державної мови та інших предметів, пов'язаних із національними інтересами України.

Метод сценаріїв

Те, наскільки ухвалення законів, що тут розглядаються, сприятиме успіху України в євроінтеграційних процесах, можна спрогнозувати за допомогою **методу сценаріїв**.

Один із підходів у методі сценаріїв був наприкінці 1990-початку 2000 років запропонований Артуром Харкінсом, професором Університету Міннесота.¹ Він назвав цей підхід «ретродуктивним» і пов'язав із назвою відомого американського серіалу «Назад у майбутнє». Не вдаючись у деталі методики застосування цього методу, оскільки в нашій статті ми користуємося лише загальним підходом, зазначимо, що на відміну від більшості прогностичних методів тут відбувається прогнозування не **майбутнього стану** досліджуваної системи, а **можливих шляхів** досягнення заздалегідь заданих (бажаних чи небажаних) майбутніх станів цієї

¹ Професор Харкінс включив розгляд цього підходу до свого курсу «Системи вищої освіти майбутнього». На жаль, він не залишив посилань на свої публікації, де був би описаний цей підхід більш детально, однак у спілкуванні зі студентами яскраво описав його і навіть провів практичні заняття з його застосування. (Авт.)



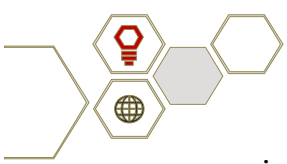
системи. Наприклад, дослідник може більш-менш реалістично задати параметри системи, які хотілося б досягнути за певний період часу, і прогнозувати, які заходи необхідні для досягнення запланованого стану. Метод ретродукції дозволяє будувати і песимістичні сценарії, щоб визначити ті негативні дії й рішення, які можуть зашкодити функціонуванню досліджуваної системи.

Зрозуміло, що і оптимістичний, і песимістичний сценарії значною мірою вимагають аналізу можливих дій зазначених вище акторів процесу євроінтеграції. 23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата в члени ЄС. Для того, щоб стати повноцінним членом, їй необхідно виконати основні рекомендації, робота над якими є зараз пріоритетною для багатьох державних і політичних інституцій. Сюди відносимо реформу Конституційного Суду, продовження судової реформи, антикорупційну політику, антиолігархічні закони, зміну законодавства про нацменшини та інші [17]. На вересень 2023 року Європейська Комісія оприлюднила висновок роботи спеціальної групи, який підтверджував готовність України до початку переговорів про повноцінне членство в ЄС [19]. Тобто, один із основних акторів сприятиме подальшому прогресу нашої країни в цьому відношенні.

Водночас ряд інших акторів, у першу чергу Угорщина, налаштовані негативно стосовно цього прогресу. Так, 9 січня 2025 року міністр закордонних справ Угорщини Петер Сійярто натякнув, що його країна блокуватиме вступ України до ЄС через припинення транзиту газу [23]. А його попередній протест проти відправки в Україну військових радників [4], як і заяви прем'єр-міністра Віктора Орбана про неприйнятність ним членства України в ЄС [5] прямо свідчать про існування значного бар'єра на шляху євроінтеграції.

Інший потужний актор – вище керівництво України – багато що робить для успішного виконання Копенгагенських критеріїв і вимог Європейської Комісії в результаті перших переговорів, однак значна кількість завдань усе ще далека від повного виконання [24].

Тож попри сприятливе ставлення керівних органів Європейського Союзу слід зазначити, що позитивний сценарій євроінтеграції України виглядає



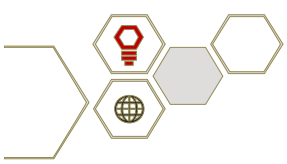
малореалістичним без значних змін у керівництві сусідніх держав та успіху політичних інститутів України у прискоренні запланованих реформ.

Для уможливлення цього сценарію Україна має прийняти ряд реформ і змін на законодавчому рівні; додати чи створити умови й інститути, необхідні для покращення ситуації та відповідності європейському стандарту – відбір суддів за стандартом Венеціанської комісії, боротьба з корупцією через ефективні розслідування та покарання, завершення реформації законодавства про нацменшини відповідно до рекомендації Венеціанської комісії тощо [25]. Шлях до євроінтеграції та бажання України стати членом Європейського Союзу пришвидшили й зацентрували необхідність ухвалення та запровадження цих законів.

У грудні 2023 Верховна Рада прийняла пакет євроінтеграційних законопроектів щодо реформування НАБУ та САП, а також впровадила деякі зміни до Закону України «Про нацменшини (спільноти) в Україні» та «Про освіту» - зокрема про використання мов нацменшин в освітньому процесі [25].

Єврокомісія залишилась більш-менш задоволеною прогресом України та змінами в законодавстві, зокрема тими, що стосувались питання національних меншин. На жовтень 2024 вона не мала претензій щодо цього [19].

Тим не менш, ми вже згадували, що зміни в законах стосовно нацменшин 2017 року стали офіційним приводом для Угорщини блокувати інтеграцію України до НАТО [10]. Так само активно вона займалась блокуванням всіх рішень Європейського Союзу, котрі стосувались зближення України з ЄС [18]. Як член обох організацій, Угорщина має потенціал та змогу унеможливити шлях України до членства в них, і це дає підстави брати до уваги песимістичний сценарій. Враховуючи його, дипломати України могли б посилити прямі позитивні контакти з Угорщиною не лише на державному рівні, а також розгорнути широку інформаційну кампанію в країнах-членах ЄС, викриваючи непорядні дії угорського керівництва. (Схоже, що і в Європейській Комісії, і в Європарламенті більшість цілком свідома шкоди, яку завдає така поведінка офіційних осіб Угорщини, однак



корисно доносити таку інформацію і до національних та субнаціональних органів управління.)

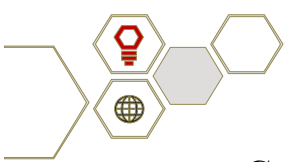
Попри цей потенційно можливий і частково негативний сценарій Україна продовжує активно працювати над виконанням реформ, запропонованих їй Єврокомісією. Водночас ведуться переговори з угорською стороною щодо тих вимог, які угорська сторона надала на виконання українській.

Висновки

Зміни в Законах України «Про освіту» від 2023 року і стосовно національних меншин від 2024 року впорались із покладеними на них завданнями та задовольнили саміт Європейської Ради. Як одна з реформ, необхідних для продовження євроінтеграції та отримання в майбутньому членства в ЄС, вони також покращили становище національних меншин та уможливили для них одержання повноцінної освіти рідною мовою в Україні. При цьому не був послаблений статус державної (української) мови, оскільки у навчальних планах обов'язковими залишаються українська мова, Історія України і деякі інші важливі в загальнонаціональному аспекті предмети.

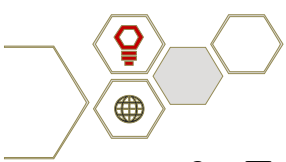
Ці досягнення є обов'язковими, але не достатніми для гарантування подальшого успіху в європейській інтеграції нашої країни. На державно-політичних інститутах України лежать дуже важкі й необхідні для виконання завдання, які доводиться виконувати в умовах війни. Від дій української влади багато що залежить у досягненні поставленої мети.

Слід також зазначити, що методологія аналізу публічної політики з застосуванням моделі кошика для сміття, критеріїв порівняння альтернатив політики і прогнозування ретродуктивним методом сценаріїв продемонструвала свою придатність для глибокого аналізу важливих політичних рішень і їхніх наслідків. Загалом методи і підходи аналізу публічної політики можуть успішно застосовуватися в аналізі ряду політичних процесів, доповнюючи суто політологічні розвідки прийомами, які будуть корисними для кращого розуміння ефективності управлінських політичних рішень.



Список використаних джерел

1. Європейська правда. 11 вимог Орбана. Як Угорщина знову перетнула червоні лінії у шантажі України на шляху до ЄС. Європейська правда. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2024/06/27/7188991/> (дата звернення: 25.02.2025).
2. Сидоренко С. Театр одного міністра: на яких умовах Угорщина погодилася на перемир'я з Україною. *Європейська правда*. 30.01.2024. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2024/01/30/7178522/> (дата звернення: 28.11.2024).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3504-20#Text> (дата звернення: 25.02.2025).
4. Сійярто натякає, що Угорщина блокуватиме вступ України до ЄС через зупинку транзиту газу з Росії. Радіо Свобода. 09.01.2025. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-siyyarto-tranzyt-hazu-vstup-do-yevrosoyuzu/33269377.html> (дата звернення: 25.02.2025).
5. Капнік О. Орбан зробив заяву про загрозу України для ЄС і закликав скасувати санкції щодо РФ. *ТСН.ua*. 17.01.2025. URL: <https://tsn.ua/politika/orban-zrobiv-zayavu-pro-zagrozu-ukrayini-dlya-yes-i-zaklikav-skasuvati-sankciyi-schodo-rf-2746278.html>
6. Cohen M., March J., Olsen J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*. 1972. Vol. 17 (№ 1). P. 1-25.
7. Dery, David. Problem Definition in Policy Analysis. Lawrence: University Press of Kansas. 1984.
8. Kingdon, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd edition. New York: Harper Collins. 1995.



9. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII : станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 28.11.2024)

10. Кравчик В., Драпак М. Питання національних меншин у контексті відносин України з Угорщиною та Румунією - Prism UA. Prism UA. URL: <https://prismua.org/national-minorities-ua-ro-hu/> (дата звернення: 28.11.2024).

11. Ярмоленко М.І. Мови корінних народів та національних меншин в Україні: правничо-політична база функціонування. НАукові записки ІПіЕНД ім. І. Кураса НАНУ. 5 (61), 2012. 203-215.

12. Тарас Цимбалістий, Віталія Хамига. Правовий статус національних меншин в Україні: проблеми та реалії забезпечення./ Актуальні проблеми правознавства, 4 (20)/ 2019. DOI: 10.35774/app2019.04.131

13. Гришко Л. Не всі нацменшини хочуть «захисту» від Колесніченка/Україна/DW.DE /13.06.2012. Wayback Machine. URL: <https://web.archive.org/web/20120624023729/http://www.dw.de/dw/article/0,,16017617,00.html>

14. Масенко Л. «Русский мир» і «мовний закон» Ківалова-Колесніченка. Як це сталося (хронологія). Радіо Свобода. 27.11.2016. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28141317.html>

15. Закон України № 2704-19 від 25.04.2019 «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

16. Штогрін І. Пройшов рік, як Порошенко підписав закон про мову. Які результати?. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/rik-movnomu-zakonu-diua/30614355.html>

17. Володимир Зеленський підписав заявку на членство України у Європейському Союзі. Офіційне інтернет-представництво Президента України. 28.02.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zayavku-na-chlenstvo-ukrayini-u-73249>

18. Ліхачов Вячеслав. Розширення мовних прав нацменшин: поступки шантажу Угорщини чи данина верховенству права? ZMINA. 10.01.2024.



URL: <https://zmina.info/columns/rozshyrennya-movnyh-prav-naczmenshyn-zrada-chy-peremoga/> (дата звернення: 28.11.2024).

19. European Commission. Commission Staff Working Document. Ukraine 2023 Report. Brussels, 8.11.2023. SWD (2023) final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

20. Саміт ЄС закликав Київ продовжувати шлях реформ, необхідних для членства у блоці. Європейська правда, 10.02.2023. <https://www.euointegration.com.ua/news/2023/02/10/7155901/> (дата звернення: 30.02.2025).

21. Павлюк А. Розкритикований мовним омбудсменом: які зміни в освіті пропонує законопроект про нацменшини. Українська правда. Життя. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2023/11/30/258029/> (дата звернення: 28.11.2024).

22. Dunn, William N. Public Policy Analysis: an Integrated Approach. 6th edition. New York & London: Routledge. 2018.

23. Сидоренко С. Театр одного міністра: на яких умовах Угорщина погодилася на перемир'я з Україною. Європейська правда. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2024/01/30/7178522/> (дата звернення: 28.11.2024).

24. Report about the results of primary evaluation of the Legislation of the European Union (Acquis EU). *European integration portal*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

25. Висоцька Т. Як Україна йде до ЄС. Результати 2023 року – що здобули, що ще треба зробити? 20.12.2023. *Espresso.tv*. URL: <https://espresso.tv/yak-ukraina-yde-do-es-rezultati-2023-roku-shcho-zdobuli-shcho-shche-treba-zrobiti> (дата звернення: 28.11.2024).