

УДК 351:323.1

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.2.2>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Ільїна Оксана Валеріївна,

orcid.org/0000-0003-4848-3120

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правової політики
та кримінального права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка



Пучко Ангеліна Володимирівна,

orcid.org/0009-0006-1250-2712

студент

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка



У статті аналізується розвиток законодавства України щодо національних меншин, який проходив кілька етапів, відображаючи прагнення держави забезпечити рівноправність усіх етнічних спільнот, що проживають на її території. Після відновлення незалежності Україна зіткнулася з необхідністю формування власної політики щодо прав національних меншин, закладаючи правові основи їхнього статусу в умовах нової державності.

Національна законодавча база у поєднанні з міжнародними зобов'язаннями створює ґрунтовний правовий фундамент для захисту прав національних меншин. Теоретично вона гарантує широкі можливості для участі етнічних громад у суспільному та політичному житті, сприяючи їхньому правовому захисту та культурному розвитку. Однак практичне застосування цих норм залишається предметом подальших досліджень та вдосконалення правового регулювання.

Розвиток законодавства України щодо національних меншин залишається динамічним процесом, у якому національні правові зміни відбуваються під впливом як внутрішніх реформ, так і міжнародних рекомендацій. Подальша імплементація відповідних норм вимагатиме балансу між зміцненням державної мовної політики та дотриманням прав національних спільнот відповідно до європейських стандартів.

Проте процес гармонізації українського законодавства з європейськими нормами не завжди є безперешкодним, оскільки часто постає питання узгодження міжнародних зобов'язань із національними інтересами та внутрішньою політичною ситуацією. Одним із ключових питань, яке піднімала Венеціанська комісія, є недостатня деталізація мовних прав осіб, що належать до національних меншин.

Прийняття оновленого Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» стало вагомим кроком у забезпеченні прав національних меншин та виконанні євроінтеграційних зобов'язань України. Водночас подальша робота над його удосконаленням залишатиметься важливим напрямом державної політики в контексті інтеграції до ЄС.

Очевидно, що процес адаптації українського законодавства до європейських стандартів ще далекий від завершення. Однак уже зараз зрозуміло, що ці реформи є необхідним етапом як для реалізації міжнародних зобов'язань України, так і для забезпечення стабільного розвитку міжетнічних відносин у державі.

Ключові слова: національна меншина, спільнота, європейська інтеграція, національне законодавство, реформа.

Ilyina Oksana, Puchko Anhelina. Certain issues regarding the legal status of the rights of national minorities

The article analyzes the development of Ukrainian legislation on national minorities, which has gone through several stages, reflecting the state's desire to ensure equality of rights for all ethnic communities living on its territory. After regaining independence, Ukraine was faced with the need to form its own policy on the rights of national minorities, laying the legal foundations of their status in the conditions of new statehood.

The national legislative framework, combined with international obligations, creates a solid legal foundation for the protection of the rights of national minorities. Theoretically, it guarantees broad opportunities for the participation of ethnic communities in public and political life, contributing to their legal protection and cultural development. However, the practical application of these norms remains the subject of further research and improvement of legal regulation.

The development of Ukrainian legislation on national minorities remains a dynamic process in which national legal changes occur under the influence of both domestic reforms and international recommendations. Further implementation of the relevant norms will require a balance between strengthening the state language policy and respecting the rights of national communities in accordance with European standards.

However, the process of harmonizing Ukrainian legislation with European standards is not always smooth, as the issue of reconciling international obligations with national interests and the internal political situation often arises. One of the key issues raised by the Venice Commission is the insufficient detailing of the linguistic rights of persons belonging to national minorities.

The adoption of the updated Law of Ukraine «On National Minorities (Communities) of Ukraine» was a significant step in ensuring the rights of national minorities and fulfilling Ukraine's European integration commitments. At the same time, further work on its improvement will remain an important area of state policy in the context of EU integration.

Obviously, the process of adapting Ukrainian legislation to European standards is far from complete. However, it is already clear that these reforms are a necessary step both to fulfill Ukraine's international obligations and to ensure the stable development of interethnic relations in the country.

Key words: national minority, community, European integration, national legislation, reform.

Становлення законодавства України щодо національних меншин проходило кілька етапів, відображаючи прагнення держави забезпечити рівноправність усіх етнічних спільнот, що проживають на її території. Після відновлення незалежності Україна зіткнулася з необхідністю формування власної політики щодо прав національних меншин, закладаючи правові основи їхнього статусу в умовах нової державності.

Національна законодавча база у поєднанні з міжнародними зобов'язаннями створює ґрунтовний правовий фундамент для захисту прав національних меншин. Теоретично вона гарантує широкі можливості для участі етнічних громад у суспільному та політичному житті, сприяючи їхньому правовому захисту та культурному розвитку. Однак практичне застосування цих норм залишається предметом подальших досліджень та вдосконалення правового регулювання.

У процесі європейської інтеграції та поглиблення міжнародного співробітни-

цтва особливого значення набуває відповідність національного законодавства міжнародним стандартам у цій сфері.

У міжнародному праві поняття «національна меншина» не має універсального, загальновизнаного визначення. Міжнародно-правові гарантії захисту національних меншин. Міжнародні правові акти не містять універсального визначення, терміна «національна меншина» проте забезпечують її правовий захист та гарантії невід'ємних прав. До ключових міжнародних документів, які регулюють права національних меншин, належать:

стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП, 1966): передбачає, що особи, які належать до етнічних, релігійних або мовних меншин, мають право користуватися власною культурою, сповідувати свою релігію та використовувати рідну мову. Жодна держава не може обмежувати це право.

Декларація ООН про права осіб, які належать до національних або етніч-

них, релігійних і мовних меншин (1992): визначає зобов'язання держав створювати умови для збереження існування національних меншин, їхньої культурної, мовної та релігійної самобутності. Декларація закликає до запровадження ефективних механізмів захисту меншин від дискримінації [1].

На основі аналізу міжнародних правових актів та наукових досліджень можна виокремити певні характеристики, що дозволяють ідентифікувати національні меншини [2]. Ці характеристики поділяються на об'єктивні та суб'єктивні елементи.

Об'єктивні ознаки національних меншин:

- чисельна меншість: національна меншина – це група, яка становить менше половини загальної чисельності населення держави. Її чисельна неповноцінність визначає її статус як меншини у суспільстві;

- етнічні, мовні або релігійні особливості: члени такої групи мають спільні культурні атрибути, зокрема спільну мову, релігію, традиції або історичну спадщину, що відрізняє їх від домінуючої більшості населення.

Суб'єктивні ознаки національних меншин:

- самоідентифікація: представники групи усвідомлюють свою належність до меншини та мають колективне прагнення зберегти свою культурну, мовну чи релігійну ідентичність;

- бажання збереження ідентичності: національна меншина не лише усвідомлює свої особливості, а й активно прагне до їхнього збереження та розвитку в умовах державної політики, що впливає на їхнє правове становище.

Таким чином, у міжнародному праві поняття «національна меншина» розглядається через систему характеристик, що включають як об'єктивні, так і суб'єктивні ознаки. Водночас національні законодавства держав часто адаптують ці характеристики до своїх правових традицій, політичного контексту та міжнародних зобов'язань, що впливає на особливості правового статусу меншин у конкретних країнах.

Зміна підходів до визначення національних меншин відбувається не лише у між-

народній практиці, а й на рівні національного законодавства. 1 липня 2023 року в Україні втратив чинність Закон «Про національні меншини в Україні», ухвалений ще 30 років тому, і набрав чинності новий Закон «Про національні меншини (спільноти) України» 2022 року. Він став основою оновленої системи державної політики щодо національних меншин.

Новий закон вводить поняття «національна меншина (спільнота) України», яке певною мірою відрізняється від усталеного терміна «національна меншина», що використовувався як у вітчизняному, так і міжнародному праві. Зміна термінології сама по собі не є негативним чи загрозливим явищем, оскільки правові категорії еволюціонують разом із суспільними реаліями. Однак такі зміни мають бути обґрунтованими та виправданими.

На жаль, ні в пояснювальній записці до проєкту Закону (реєстр. № 8224 від 24.11.2022), ні в самому тексті Закону не пояснюється, чому було вирішено відмовитися від традиційного терміна. Деякі українські дослідники висловлюють певні застереження щодо використання поняття «меншина», вважаючи його потенційно образливим, що також могло вплинути на зміну термінології [3, с. 377].

Таким чином, дискусії навколо визначення поняття «меншина» тривають не лише в міжнародній правовій площині, а й на рівні національного законодавства. Різні наукові підходи підкреслюють як соціально-правові, так і політичні аспекти цього поняття, що впливає на формування державних політик щодо захисту та інтеграції національних спільнот у сучасні суспільства.

Зміна термінології в законодавстві щодо національних меншин (спільнот) викликає багато запитань, і хоча можна припустити певні причини такого кроку, наразі відсутні офіційні пояснення, які б підтверджували або спростовували ці припущення. Однак важливо враховувати, що у правовій системі існує чітка ієрархія нормативно-правових актів, згідно з якою приписи нижчого рівня мають відповідати нормам вищої юридичної сили.

Відповідно до частини другої статті 8 Конституції України, саме вона є найвищим юридичним актом у державі, а всі закони

та інші нормативно-правові акти повинні ґрунтуватися на її положеннях і не суперечити їм. Це закріплено й у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп, де підкреслюється, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державного управління, зокрема й на процес законотворчості [4]. Відповідно, Верховна Рада України, ухвалюючи нові законодавчі акти, повинна забезпечувати їхню відповідність Конституції, уникати двозначності у термінології та правовому регулюванні.

У цьому контексті варто зазначити, що в Конституції України використовується термін «національні меншини». Він зустрічається у кількох статтях, зокрема в частині третій статті 10, статті 11, частині п'ятій статті 53, пункті 3 частини першої статті 92 та пункті 3 статті 119. Водночас новий Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» оперує іншим терміном – «національні меншини (спільноти)», що породжує низку юридичних та практичних питань.

Одна з ключових проблем полягає в тому, що залишається незрозумілим, чи збігаються за змістом поняття «національні меншини» (згідно з Конституцією України) та «національні меншини (спільноти)» (відповідно до Закону).

Протягом останніх років також предметом активного обговорення на міжнародному рівні стало питання забезпечення мовних прав національних меншин. Європейський Союз неодноразово висловлював зауваження та рекомендації щодо мовної політики України, наголошуючи на необхідності її відповідності загальноприйнятим європейським стандартам.

Рекомендації, надані європейськими інституціями, умовно поділяються на дві групи:

1. Умови формально-юридичного характеру – зосереджені на вдосконаленні правових механізмів, що забезпечують захист національних меншин від дискримінації, зокрема у сфері використання рідної мови.

2. Умови інституційного характеру – спрямовані на зміцнення державних механізмів, що гарантують належну реалізацію прав національних меншин.

Одним із ключових документів, що містить відповідні рекомендації, є Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) від 9 грудня 2019 року № 960/2019 щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». У ньому європейські експерти висловили зауваження, які, хоча й не мають обов'язкового характеру, активно використовуються ЄС як орієнтир для оцінки української мовної політики [5].

Таким чином, розвиток законодавства України щодо національних меншин залишається динамічним процесом, у якому національні правові зміни відбуваються під впливом як внутрішніх реформ, так і міжнародних рекомендацій. Подальша імплементація відповідних норм вимагатиме балансу між зміцненням державної мовної політики та дотриманням прав національних спільнот відповідно до європейських стандартів.

Розвиток законодавства щодо національних меншин в Україні залишається складним і багатовимірним процесом, що охоплює як нормативно-правові зміни, так і рекомендації міжнародних інституцій. Одним із ключових питань, яке піднімала Венеціанська комісія, є недостатня деталізація мовних прав осіб, що належать до національних меншин.

У своєму Висновку від 9 грудня 2019 року № 960/2019 експерти зазначили, що чинне законодавство про національні меншини містить лише загальні положення щодо мовних прав, які не забезпечують комплексного правового механізму їхньої реалізації. Натомість питання мовної ідентичності національних меншин врегульовані в окремих галузевих законах, що стосуються освіти, судочинства, засобів масової інформації тощо. Такий підхід створює фрагментарність у правовому регулюванні мовних прав меншин і потребує подальшого вдосконалення.

Окрім формально-юридичних аспектів, експерти Венеціанської комісії також звернули увагу на інституційні аспекти державної політики щодо національних меншин. Вони наголосили на доцільності створення в Україні окремого органу, який би спеціалізувався на забезпеченні виконання законодавства у сфері захисту прав національних меншин.

На сьогодні захист прав національних меншин в Україні є відповідальністю багатьох державних інституцій, серед яких:

- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство культури та інформаційної політики України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Державна служба України з етнополітики та свободи совісті;
- Національна поліція України, прокуратура та інші органи.

Незважаючи на таку широку інституційну базу, відсутність єдиного координуючого органу ускладнює ефективне впровадження державної політики у сфері забезпечення прав національних меншин.

Варто зазначити, що в червні 2014 року Кабінет Міністрів України заснував інститут Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики, якому було доручено взаємодію між виконавчими органами влади та інститутами громадянського суспільства у сфері захисту прав національних меншин і корінних народів, а також забезпечення міжетнічної злагоди в суспільстві [6]. Однак менш ніж через рік цю посаду було скасовано, а її функції передано Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Розмаїття державних органів, відповідальних за різні аспекти реалізації державної політики щодо національних меншин, створює серйозні проблеми для узгодженості та ефективності роботи в цій сфері. Відсутність єдиного координуючого органу унеможливорює проведення чіткої, системної і цілеспрямованої політики на державному рівні. Це підкреслює необхідність подальшого вдосконалення як нормативно-правової бази, так і інституційних механізмів захисту прав національних меншин в Україні [7, с. 21–22].

Еволюція законодавства України щодо національних меншин відображає прагнення держави адаптувати правові механізми до сучасних викликів та міжнародних стандартів. Хоча Декларація прав національностей України та Закон України «Про національні меншини в Україні» відіграли ключову роль у становленні правового статусу національних меншин

у незалежній Україні, з часом окремі їхні положення перестали відповідати актуальним суспільним потребам. Це зумовило необхідність оновлення законодавчої бази у цій сфері, що стало важливим кроком на шляху європейської інтеграції.

Попри складні умови, спричинені повномасштабною війною росії проти України, процес удосконалення нормативно-правового регулювання міжнаціональних відносин не припинився. 1 липня 2023 року набрав чинності Закон України № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) України», ухвалений Верховною Радою 13 грудня 2022 року [8]. Цей нормативний акт став важливим кроком у гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами у сфері захисту прав національних меншин, а також одним із ключових зобов'язань України на шляху до вступу в Європейський Союз.

Новий закон передбачав більш деталізоване регулювання правового статусу національних меншин, їхніх культурних, мовних і соціальних прав. Водночас його положення викликали певні зауваження з боку міжнародних експертів. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) здійснила комплексний аналіз ухваленого закону та оприлюднила свої висновки у експертному звіті від 12 червня 2023 року.

Розгляд цих зауважень та необхідність приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів спонукали до подальших змін. У результаті 21 вересня 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон України № 3389-IX, який вніс корективи до Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» щодо забезпечення реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) [9].

Ці зміни демонструють послідовність України у реалізації своїх міжнародних зобов'язань та прагнення до удосконалення правового захисту етнічних громад відповідно до найкращих європейських практик. Подальший розвиток законодавства у цій сфері є важливим як для внутрішньої стабільності країни, так і для її поступової інтеграції у європейський правовий простір.

Процес удосконалення законодавства України у сфері захисту прав національних

меншин продовжує розвиватися, набуваючи системного характеру. Поряд із внесенням змін до ключових нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот), уряд України впроваджує довгострокові державні програми.

26 вересня 2023 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 850-р була затверджена Державна цільова національно-культурна програма «Єдність у різноманітності» на період до 2034 року. Програма спрямована на реалізацію прав осіб, що належать до національних меншин, зокрема, через удосконалення механізмів забезпечення їхніх мовних, освітніх, культурних та інформаційних прав. Вона також покликана сприяти розвитку міжнародних відносин та інтеграції етнічних громад в українське суспільство.

Продовженням цього курсу стало прийняття 8 грудня 2023 року Закону України № 3504-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах» [10]. Прийняттю цього нормативного акту передувало детальне опрацювання рекомендацій, наданих Венеціанською комісією у її експертному висновку від 9 жовтня 2023 року щодо Закону України № 3389-IX, який у свою чергу вносив корективи до базового Закону України «Про національні меншини (спільноти) в Україні».

Новий законодавчий акт не лише удосконалив положення Закону № 2827-IX, а й вніс суттєві зміни до інших нормативних актів, які стосуються правового статусу національних меншин. Серед них:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.);
- Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.);
- Закон України «Про освіту» (2017 р.);
- Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (2019 р.);
- Закон України «Про повну загальну середню освіту» (2020 р.);
- Закон України «Про медіа» (2022 р.).

Ці законодавчі зміни спрямовані на забезпечення ширших можливостей для

національних меншин у сфері освіти, медіа, самоврядування, використання мов та інших ключових аспектів громадського життя.

У результаті доповнень, внесених Законами № 3389-IX та № 3504-IX, початковий текст Закону «Про національні меншини (спільноти) в Україні» № 2827-IX був розширений майже вдвічі. Особливої уваги зазнала перша частина закону «Загальні положення», у якій наголошується, що національні меншини (спільноти) є невід'ємною, інтегрованою частиною українського суспільства.

Крім того, суттєвих змін зазнала стаття 1 «Визначення термінів», де уточнене визначення поняття «національна меншина (спільнота)». Відповідно до оновленого законодавства, національна меншина (спільнота) – це стала група громадян України, які не є етнічними українцями, постійно проживають у межах міжнародно визнаних кордонів України, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до цієї спільноти та прагнуть зберігати і розвивати свою мовну, культурну та релігійну самобутність [11, с. 22].

Модернізація законодавства України щодо прав національних меншин демонструє прагнення держави не лише виконувати свої міжнародні зобов'язання, а й створювати правові умови, що сприяють інтеграції національних спільнот у суспільне життя країни. Подальша імплементація ухвалених змін дозволить забезпечити належний баланс між захистом державної мовної політики та дотриманням прав національних меншин відповідно до європейських стандартів.

Таким чином, дослідження конституційно-правового статусу національних меншин в Україні в контексті європейської інтеграції є актуальним як з теоретичного, так і з практичного погляду. Воно дозволяє не лише оцінити стан законодавчого регулювання у цій сфері, а й сприяти розробці ефективних механізмів захисту національних меншин відповідно до міжнародних стандартів, що сприятиме розвитку національної правової системи та забезпеченню стабільності міжетнічних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. General Assembly resolution 47/135. 18 December 1992. URL: <https://www.ohchr.org/en/instrumentsmechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>
2. Račkauskaitė A. The Concept of National Minority: Aspects of International Law. 2010. Vol. 1 No. 5. Societal Studies. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/societal-studies/article/view/1366>
3. Гетьманчук М. П., Луцишин Г. І. Політико-правові аспекти обґрунтування статусу «національних меншин» та «корінних народів» в Україні. *Наукові перспективи*. 2022. № 5(23). С. 373–388.
4. Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 23.12.1997 р. № 7-зп. Офіційний вісник України. 1998. № 1. Ст. 23.
5. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) від 09.12.2019 р. № 960/2019 «Щодо закону про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://kmf.uz.ua/wpcontent/uploads/2019/1297-960-2019.pdf>
6. Про Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 164. Офіційний вісник України. 2014. № 47. Ст. 1240.
7. Передерій О. С. Реформування законодавства про національні меншини України у контексті європеїзації правової системи України (теоретико-правовий аспект). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2022. Серія Право. Вип. 73 : ч. 1. С. 19–23.
8. Про національні меншини (спільноти) України : Закон України № 2827-IX від 13.12.2022. Верховна Рада України. Офіційний сайт. Дата оновлення: 10.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>
9. Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини (спільноти) в Україні» щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України» : Закон України від 21 вересня 2023 року № 3389-IX. Верховна Рада України. Офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3389-20#Text>
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах : Закон України від 8 грудня 2023 року № 3504-IX. Верховна Рада України. Офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3504-20#Text>
11. Балинська О. М., Долинська М. С., Балинський І. О. Національні меншини (спільноти) як суб'єкти етнонаціональної політики України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 20–23.