

Ільїна О. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правової політики та кримінального права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4848-3120

Пучко А. В.,

здобувач освіти другого року навчання
денної форми здобуття освіти другого (магістерського) рівня
вищої освіти спеціальності 081 Право
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0009-0006-1250-2712

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF NATIONAL MINORITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Вибір європейського вектору розвитку зобов'язує Україну виконувати низку міжнародних угод, таких як Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992), Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966) та інші нормативно-правові акти, що визначають стандарти захисту національних меншин. 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.

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. Прийняття та ратифікація міжнародних договорів дозволяє забезпечувати баланс між державною мовною політикою та правами національних меншин.

Послідовне впровадження міжнародних стандартів у законодавство України сприяє зміцненню міжетнічної злагоди та є важливим елементом європейської інтеграції держави. Подальше вдосконалення нормативно-правової бази з урахуванням міжнародного досвіду дозволить створити ще більш ефективний механізм захисту прав національних меншин та забезпечення їхньої участі в суспільному житті України.

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.

The choice of the European vector of development obliges Ukraine to comply with a number of international agreements, such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995), the European Charter for Regional or Minority Languages (1992), the Universal Declaration of Human Rights (1948), the International Covenant for Civil and Political Rights (1966) and other legal acts that define standards for the protection of national minorities. However, the process of harmonization of Ukrainian legislation with European norms is not always smooth, as it often raises the issue of reconciling international obligations with national interests and the internal political situation.

The study of the constitutional and legal status of national minorities in Ukraine in the context of European integration is relevant from both theoretical and practical perspectives. It allows not only to assess the state of legislative regulation in this area, but also to contribute to the development of effective mechanisms for the protection of national minorities in accordance with international standards, which will contribute to the development of the national legal system and ensure the stability of interethnic relations. The adoption and ratification of international treaties allows for a balance between the state language policy and the rights of national minorities.

Consistent implementation of international standards in Ukrainian legislation contributes to strengthening inter-ethnic harmony and is an important element of the country's European integration. Further improvement of the legal framework in line with international experience will create an even more effective mechanism for protecting the rights of national minorities and ensuring their participation in public life in Ukraine.

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.*

Охорона прав і свобод національних меншин є невід'ємною складовою демократичного розвитку держави, формування її правової системи та зміцнення соціальної стабільності. Україна, як багатонаціональна країна, не може залишатися осторонь загальносвітових тенденцій у сфері захисту прав людини, зокрема щодо гарантування правового статусу національних меншин. У процесі європейської інтеграції та поглиблення міжнародного співробітництва особливого значення набуває відповідність національного законодавства міжнародним стандартам у цій сфері.

Важливим аспектом виконання вимог для вступу України до Європейського Союзу стала реформа законодавства про національні меншини, яка була однією з семи рекомендацій Європейської комісії, висловлених у червні 2022 року та листопаді 2023 року. Основною вимогою в цьому напрямку було приведення законодавчої бази у відповідність до рекомендацій Венеційської комісії [1, с.21; 2, с.6].

Проте ефективна реалізація цієї вимоги потребує не лише якісного оновлення законодавства, а й створення дієвих механізмів його практичного застосування. Як свідчить досвід попередніх спроб реформування законодавства у сфері прав національних меншин, саме цей аспект залишається найслабшим місцем реформи.

У міжнародному праві поняття «національна меншина» не має універсального, загально-визнаного 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 етнічних, 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 [3].

На основі аналізу міжнародних правових актів та наукових досліджень можна виокремити певні характеристики, що дозволяють ідентифікувати національні меншини [4]. 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 міжнародній 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 проекту 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 [5, 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 [6]. 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).

Попри існуючі виклики, прийняття 13 грудня 2022 року нового Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» № 2827-IX стало важливим кроком на шляху до адаптації українського законодавства до європейських стандартів. Цей закон замінив попередній Закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII, який в умовах початкового етапу незалежності України носив рамковий характер та не передбачав дієвих механізмів реалізації і захисту прав національних меншин. Через це завдання, визначені в ньому, залишалися здебільшого декларативними, що ускладнювало їхню практичну реалізацію.

Як зазначає О.П. Васильченко, старе законодавство не відповідало сучасним викликам, особливо з огляду на збройну агресію росії та тимчасову окупацію частини територій України. Крім того, воно не містило ефективних механізмів реалізації прав національних меншин, що створювало значні правові прогалини [7, с.37].

Натомість новий Закон України від 13 грудня 2022 року № 2827-IX має ряд суттєвих переваг:

- Комплексний підхід до врегулювання основних аспектів правового статусу національних меншин, що включає їхнє право на самоідентифікацію, об'єднання, використання рідної мови, освіти та збереження культурної самобутності.

- Закріплення державних гарантій та засад державної політики у сфері національних меншин, що сприяє більшій узгодженості правового статусу меншин із державною політикою.

- Усунення правової невизначеності щодо використання мов національних меншин, яка

загострилася після ухвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (2019 р.).

Однак, попри свої переваги, оновлений закон не позбавлений недоліків. Зокрема, проблемними залишаються:

- Неузгодженість термінології, що може викликати різночитання та складнощі у правозастосовній практиці.

- Декларативний характер окремих норм, що не містять чітко визначених механізмів реалізації.

- Фрагментарність регулювання, що залишає низку питань невирішеними.

- Недостатня збалансованість між правами національних меншин і національними інтересами України, що особливо актуально в контексті європейської інтеграції.

З огляду на це, можна очікувати, що процес удосконалення законодавства про національні меншини триватиме й надалі, зокрема у відповідь на експертні оцінки Венеційської комісії та подальші рекомендації Європейського Союзу. Подальші зміни, ймовірно, стосуватимуться посилення механізмів практичного застосування законодавства, забезпечення більшої відповідності міжнародним стандартам та усунення недоліків, виявлених під час правозастосовної практики [8, с. 36-37].

Таким чином, 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.

Українське законодавство у сфері захисту прав національних меншин має важливу конституційну основу, проте аналіз його положень у порівнянні з європейськими підходами свідчить про певні особливості та прогалини, які ще потребують вдосконалення.

Стаття 11 Конституції України закріплює загальне зобов'язання держави сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності корінних народів і національних меншин. Водночас, у Основному Законі відсутні конкретні конституційні гарантії для реалізації цього права, що може спричиняти певні правові невизначеності. Єдиною чіткою нормою, яка безпосередньо стосується прав меншин, є частина 5 статті 53, яка гарантує право на навчання рідною мовою або на її вивчення в державних і комунальних навчальних закладах чи через національні культурні товариства [9].

Цей підхід відрізняється від конституційних норм багатьох європейських держав, де право національних меншин на освіту рідною мовою закріплене як окрема, самостійна норма. Наприклад, у Конституції Словаччини (ст. 34) та Кон-

ституції Сербії (ст. 79) це положення сформульовано більш чітко та в розширеному вигляді.

Разом із тим, чинний Закон України «Про національні меншини (спільноти) України», прийнятий 13 грудня 2022 року, визначає ширший спектр прав осіб, які належать до національних меншин. Зокрема, до них відносяться:

1. Право на самоідентифікацію
2. Свобода громадських об'єднань і мирних зібрань
3. Свобода вираження поглядів, думки, слова, совісті та релігії
4. Право на участь у політичному, економічному та соціальному житті
5. Право на використання мови національної меншини
6. Право на збереження культурної самобутності

Однак ці права можуть бути обмежені відповідно до закону, якщо це необхідно для забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, запобігання злочинам, охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших осіб [10].

У контексті євроінтеграційного курсу України, подальше удосконалення законодавства у сфері захисту прав національних меншин залишатиметься одним із ключових пріоритетів державної політики. Зважаючи на позитивний досвід низки європейських країн, а також положення міжнародного права, Україна має продовжувати приведення своєї нормативно-правової бази у відповідність до європейських і міжнародних стандартів. Особливої уваги заслуговує питання конституційного закріплення права кожної особи на самостійне визначення власної національної належності.

Одним із фундаментальних принципів у сфері захисту етнічної ідентичності є положення пункту 1 статті 3 Рамкової конвенції про захист національних меншин, відповідно до якого кожна людина має право самостійно вирішувати, чи вважає себе представником певної національної меншини. З метою гармонізації з цим міжнародним стандартом, доцільним є внесення відповідної норми до Конституції України. Запропоноване формулювання могло б звучати так: «Кожен має право на вільне визначення своєї національної належності. Ніхто не може бути примушений до відмови від своєї національності». Такий підхід відповідатиме сучасним правозахисним практикам і сприятиме зміцненню правової основи для захисту етнічної ідентичності громадян.

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 національної правової системи та забезпеченню міжнародних стандартів, що сприятиме розвитку стабільності міжетнічних відносин.

Список використаних джерел:

1. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union from 17 June 2022. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10321-2022-INIT/en/pdf>
2. Ukraine 2023 Report (Commission Staff Working Document). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions from 8 November 2023, SWD (2023) 699 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0699>
3. 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/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>
4. 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>
5. 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
6. 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
7. Васильченко О. П. Права національних меншин в Україні : що маємо і до чого прагнемо? Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2017. Вип. 42. С. 36–40
8. Зозуля О. І. Правовий статус національних меншин (спільнот) України : сучасний стан і перспективи розвитку у контексті європейської інтеграції. Forum Prava. 2024. № 79(2). 34–55
9. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. Верховна Рада України. Офіційний сайт. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
10. 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>