

УДК 323.1

*Віра Анатоліївна Явір,
провідний науковий співробітник
відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор політичних наук
ORCID: 0000-0002-1854-5012*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Напрацювання і вдосконалення законодавства України про захист прав національних меншин – невід’ємна складова державотворення України як європейської, демократичної держави, що базується на антидискримінаційних засадах, європейських стандартах дотримання прав національних меншин, інтеграції всіх етнічних компонентів до української політичної нації на засадах громадянської належності.

Це безперервний процес, який триває від самого початку здобуття незалежності Україною – перша редакція Закону України «Про захист прав національних меншин в Україні» була прийнята в 1992 році. Попри демократичне наповнення, нормативно-правовий акт мав загальний характер і не повною мірою задовольняв прагнення національних меншин України до повноцінної участі в розбудові та зміцненні Української держави на засадах рівності, недискримінації, задоволення прав на збереження національної самобутності та етнокультурний розвиток.

Тому трансформація законодавства України про національні меншини з метою його вдосконалення, з одного боку, і без продукування викликів етнополітичній безпеці, стабільності, між-етнічному миру та територіальній цілісності України – з другого боку, була метою роботи великої кількості робочих груп парламенту України та окремих найбільш активних національних меншин, об’єктом уваги європейських моніторингових інституцій і предметом дослідження українських вчених, зокрема В. Котигоренка, В. Кулика, О. Майбороди, І. Кресіної, С. Асланова, К. Вітмана, М. Обушного та багатьох інших.

Назагал трансформація законодавства України про національні меншини характеризується безпрецедентним рівнем розробленості, однак її сучасний етап досліджений недостатньо і потребує більш прискіпливої уваги. Цьому є низка причин. Незважаючи на те, що процес удосконалення базового або ж спеціалізованого Закону України «Про захист прав національних меншин в Україні» від 1992 року тривав уже кілька десятиріч, грузнучи в наукових баталіях щодо: визначення таких понять, як «національна меншина», «корінні народи», «національно-культурна автономія», «мова національної меншини»; відсутності розуміння і політичної волі для наповнення конкретних механізмів та інститутів захисту прав національних меншин; запровадження переліку або реєстру національних меншин України, процедури набуття етноспільнотою (етнічною групою) статусу національної меншини, успіху і прогресу він не досяг. Вчені та політики апелювали до необхідності проведення Всеукраїнського перепису населення для точного встановлення переліку та кількості національних меншин, позаяк він не проводився в Україні вже понад 20 років (чергова спроба провести призначена на 2023 р.), притому, що ООН рекомендує державам проводити загальнодержавний перепис населення щодесять років.

Але у червні 2022 року, у розпал повномасштабного вторгнення РФ, Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС з низкою умов, серед яких – реформа законодавства України про національні меншини згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії та імплементація негалицьких, ефективних механізмів його реалізації [1]. Йшлося про нову редакцію закону про національні меншини, яка була ухвалена на швидку руку під назвою «Про національні меншини (спільноти) України» і

набуває чинності 01.07.2023. У своїх попередніх працях ми застерігали проти формального задоволення євроінтеграційних вимог шляхом поспішного прийняття нової редакції закону про національні меншини, що може призвести до повторення прецеденту з антидискримінаційним законом, який приймався скоріше для задоволення умов лібералізації візового режиму з ЄС, аніж для боротьби з дискримінацією в практичній площині його реалізації [2, с. 147]. Адже удосконалення захисту прав національних меншин у процесі євроінтеграції України не повинне обмежуватися тільки прийняттям нової редакції закону про національні меншини, а й містити наповнення засобами і процедурами реалізації низки політико-правових механізмів захисту прав національних меншин, реформування інституційної структури етнополітики тощо. Але метою цього дослідження буде аналіз саме нової редакції Закону України «Про національні меншини (спільноти) України», яка була прийнята на задоволення вимог євроінтеграції, на предмет удосконалення і поліпшення захисту прав національних меншин.

Методологія дослідження базується на порівняльному та правовому аналізі нормативно-правих актів, інтегрованому з системним підходом до дослідження трансформації законодавства про національні меншини у напрямі вдосконалення захисту національних меншин.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нової редакції закону логічно має початися з назви «Про національні меншини (спільноти) України», яку від попередньої редакції відрізняє поява поняття «спільноти». Саме на такій назві наполягав Президент України, спочатку взагалі заперечуючи необхідність використання усталеного у праві терміна «національні меншини». «Зараз іде активна робота над законом про національні спільноти України. Не меншини, а спільноти! Бо жодна національність в Україні не має почуватися меншиною, менш важливою, менш захищеною чи менш щасливою. Ніхто не може бути в меншості, бо всі ми є громадяни України – рівні, гідні, рідні...», – заявив В. Зеленський, анонсує появу нової редакції закону про національні меншини [3].

Вчені одностайно підтримали необхідність ухвалення нової редакції застарілого закону «Про національні меншини в Україні» тридцятирічної давнини, який не відповідає реаліям і викликам сьогодення у сфері захисту прав національних меншин. На момент його прийняття (1992 р.) більше йшлося про законодавче закріплення, ніж про особливості практичної реалізації прав національних меншин України, тому й виникла нагальна необхідність уточнення, деталізації статусу національних меншин. Законодавча база з захисту прав національних меншин була недостатньою для запобігання політизації етнічностей і нейтралізації гібридних загроз в умовах сучасних викликів [4, с. 150].

Водночас науковці та громадські діячі категорично виступили проти заміни усталеного терміна на «національні меншини» на «національні спільноти». Так, В. Кулик критикує ідею відмови від поняття «національні меншини» як буцімто принизливого для членів цих груп за позірну демократичність, позаяк поняття «меншина» означає не меншу гідність, а меншу кількість, і саме через набагато меншу порівняно з титульним етносом чисельність ці групи потребують особливого захисту, втіленням якого й має стати окремий закон» [5]. Т. Шамайда наголошує, що термін «національні меншини» використовується в міжнародних угодах, ратифікованих Україною, у праві ЄС і, щонайголовніше, у самому рішенні ЄС, яким Україні рекомендовано ухвалити нове законодавство про національні меншини [6]. Додамо, що від поняття «національні меншини» не можна було відмовитися хоча б тому, що воно є конституційним, що розкривається в етнонаціональному законодавстві. Національні меншини фігурують у ст. 10 Основного Закону, якою, зокрема, гарантується вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України; у ст. 11, якою держава, зокрема, сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх національних меншин України; у статтях 52, 92, 119.

Відтак в Україні з'явився гібридний термін «національні меншини (спільноти) України», більш розширений і деталізований порівняно з попереднім загальним визначенням національної меншини. Згідно зі ст. 3 попереднього Закону України «Про національні меншини в Україні» до національних меншин належали групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою [7]. Тоді як згідно з визначенням поняття національної меншини (спільноти) Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» (ст. 1) – це стала група громадян України, які не є етнічними українцями, традиційно проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів,

об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою належність до неї, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність. Національні меншини (спільноти) є невід'ємними, інтегрованими та органічними частинами українського суспільства [8].

Попри деталізацію, визначення національної меншини більш чітким не стало через розмитість і недостатню визначеність критеріїв, базуючись на яких закон виокремлює національну меншину (спільноту). Насамперед йдеться про традиційне проживання на території України. Традиційно – це скільки саме років? Або положення про те, що національні меншини (спільноти) є невід'ємними, інтегрованими та органічними частинами українського суспільства. Який орган визначатиме, чи є та чи інша етнічна група невід'ємною, інтегрованою та органічною частиною українського суспільства? Ймовірно, ці умови мають не допустити кваліфікацію мігрантів як національних меншин (спільнот) України. «Але тоді треба було закладати не розмитий критерій інтегрованості, а чіткий критерій тривалості перебування членів цієї групи на території України» [5], – зауважує В. Кулик. На думку вченого, декларативність і невизначеність є головною вадою Закону України «Про національні меншини (спільноти) України», який невдовзі набуває чинності. Саме через невизначеність формулювань і недієвість багатьох політико-правових механізмів у практичній площині зазнавав нещадної критики Закон України «Про національні меншини в Україні» у редакції 1992 р. з боку міжнародних моніторингових організацій.

Це не вплинуло на позицію законодавця – велика кількість положень Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» можна охарактеризувати як невизначені й розмиті, що створює поле для політичних маніпуляцій і спекуляцій щодо їх змісту й унеможливляє правовий захист національних меншин. Після визначення національної меншини (спільноти) ще одним прикладом невизначеності положень закону може бути специфікація права на використання мови національної меншини (спільноти) у ст. 10, зокрема у населених пунктах, у яких традиційно (як саме довго?) проживають особи, які належать до національних меншин (спільнот), або в яких такі особи складають значну частину населення (значна частина – це скільки – більшість, третина або що?), написи офіційних назв на вивісках органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, виконані державною мовою, можуть дублюватися мовами національних меншин (спільнот) за рішенням відповідних сільської, селищної, міської рад.

Але найбільшим недоліком Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» у редакції 2022 року є те, що він системно не вирішує всього комплексу проблем у сфері забезпечення дієвого захисту прав національних меншин. Тому процеси політизації етнічності в середовищі русинів, етнічної групи, локалізованої на Закарпатті, триватимуть, а її представники продовжуватимуть вимагати від держави статусу національної меншини (спільноти), апелюючи до положень нової редакції закону.

Закон України «Про національні меншини в Україні» не містив переліку національних меншин, що суттєво ускладнювало конкретизацію статусу етноспільнот в Україні. Українським законодавством про національні меншини взагалі не врегульовано порядок визначення (інституціоналізації) національних меншин. Зокрема, не передбачено ведення реєстру національних меншин, немає спеціалізованого нормативно-правового акта, який містив би офіційний перелік визнаних в Україні національних меншин, немає прозорих критеріїв належності етнічної групи до національних меншин. Відповідно правовою прогалиною системи політико-правового захисту прав національних меншин залишається також відсутність процедури набуття громадянами, які ідентифікують себе як представників національної меншини, такого статусу.

Закон України «Про національні меншини в Україні» гарантував право на самоідентифікацію, але не уточнював, як саме воно може бути реалізоване в юридичній площині. Використовуючи загальне визначення національної меншини, будь-яка етнічна група могла оголосити себе національною меншиною на підставі наявності почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Однак сам факт існування такої групи не означав автоматичного поширення на неї національного та міжнародного законодавства про захист національних меншин, про що свідчить проблема національної самоідентифікації та боротьби за статус національної меншини русинів та єзидів. Жодні спроби запровадити процедуру набуття статусу національної меншини України, зокрема в проєктах Концепції етнонаціональної політики, не були реалізовані. Через цю правову

лакуну в Україні спостерігаються випадки ототожнення категорій «національність», «національна меншина» та «корінний народ»; спроби лобіювання законодавчого підвищення статусу окремої етнотеноспільноти, замість прозорого юридичного врегулювання процедури набуття статусу національної меншини, однаковою мірою доступної для всіх етнотеноспільнот на основі зрозумілих критеріїв.

Але Закон України «Про національні меншини (спільноти) України», що незабаром набуває чинності, теж не вирішує цієї проблеми, оскільки оперує дуже розмитим визначенням національної меншини. Нормативно-правовий акт, як і попередня редакція, також гарантує особі, яка належить до національної меншини (спільноти), право на самоідентифікацію (ст. 5), не закладаючи юридичного механізму реалізації цього права. При цьому навіть передбачено принцип множинної самоідентифікації – кожен громадянин України має право вільно вирішувати, чи вважатися належним до національної меншини (спільноти) (кількох національних меншин (спільнот) (ст. 6), який також незрозуміло яким чином реалізовуватиметься. Примушення громадянина України в будь-якій формі до визнання своєї належності, відмови або зміни своєї належності до національної меншини (спільноти) забороняється.

Окрім консервації старих проблем і викликів, пов'язаних зі статусом національної меншини (спільноти), Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» формує низку нових. Якщо попередня редакція закону не передбачала механізму реалізації права національних меншин на національно-культурну автономію (ст. 6), то та, що вступає в силу, взагалі не передбачає такого права. Це свідчить, по-перше, про відмову України в ході трансформації законодавства про національні меншини від цього потужного й дієвого екстериторіального механізму задоволення прав національних меншин, який не несе територіальних викликів для етнополітичної безпеки держави. Національно-культурна автономія посіла важливе місце в історії державотворення України, базувалася на окремому законі УНР [9], що став частиною Конституції УНР, і вказувала на демократичний характер української держави, як уважної і чутливої до принципу рівності та до захисту прав національних меншин, однак після набуття чинності Законом України «Про національні меншини (спільноти) України» буде невідворотно втрачена. З цього випливає, по-друге, той суттєвий недолік, що Закон України «Про національні меншини (спільноти) України», позбавляючи національні меншини права на національно-культурну автономію, звужує їх права, що заборонено Основним Законом України. Згідно зі ст. 22 Конституції при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Прогнозуємо, що законодавець апелюватиме до того, що національно-культурна автономія національних меншин все одно не працювала в юридичній площині, позаяк не була напрацьована процедура її функціонування в Україні, натомість загальний обсяг прав у процесі євроінтеграції набув розширення, зокрема мовних (на освіту мовами національних меншин (спільнот), використання мови національної меншини (спільноти) та культурних (збереження культурної самобутності). Водночас, розширюючи мовні права національних меншин, зокрема, гарантуючи право на освіту мовами національних меншин (спільнот) (ст. 5) Закон України «Про національні меншини (спільноти) України», формує підстави для деструктивних процесів, політизації етнічності в середовищі окремих національних меншин. Українські угорці, покликаючись на ст. 5 закону, продовжуватимуть вимагати реалізації права на здобуття середньої освіти мовою національної меншини (спільноти), якого їх начебто позбавила Україна Законом «Про освіту», визначивши мовою освіти в закладах освіти державну мову, з порушенням демократичних принципів та європейських стандартів захисту прав національних меншин [10].

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі залежатимуть від особливостей застосування Закону України «Про національні меншини (спільноти) України», що набуває чинності 01.07.2023. Головний висновок полягає в тому, що трансформація законодавства про національні меншини не повинна завершуватися з його прийняттям. Порівняльний і правовий аналіз дали змогу виявити цілу низку недоліків, які потребують якнайшвидшого усунення задля того, щоб новий профільний закон позитивно позначився на захисті прав національних меншин України. Серед них: звуження обсягу прав, зокрема ліквідація права на національно-культурну автономію; декларативність і невизначеність базових положень, що створює поле для політичних спекуляцій і маніпуляцій та унеможлиблює на його підставі ефективний захист національних меншин (спільнот) шляхом реалізації закладених у ньому прав; і як наслідок політизація етнічності та акумулювання

невдоволення в середовищі національних меншин (спільнот). Як і прогнозувалося, наразі Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» видається більше формальним задоволенням вимог євроінтеграції, який потребує внесення змін у частині конкретизації та змістового наповнення, ніж удосконаленням законодавства України про національні меншини.

Список використаних джерел

1. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. *An official website of the European Union*. URL: <https://bit.ly/3B7DSv7>
2. Явір В. А. Удосконалення політико-правового забезпечення захисту прав національних меншин як вимога євроінтеграції України. *Politicus*. 2022. № 1. С. 143–148. DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-spec.21>
3. Зеленський анонсував законопроект про національні спільноти. *LB.UA*. URL: <https://bit.ly/3LoORqg>
4. Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 року: науково-аналітична записка / кол. авт.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. 176 с.
5. Кулик В. Законопроект про «національні спільноти»: неякісний товар у гарному пакуванні. *Українська правда*. URL: <https://bit.ly/3H6nm2d>
6. Шамайда Т. Новий закон про нацменшини: про що він і для чого. *Texty.org.ua*. URL: <https://bit.ly/3AF3TCt>
7. Про національні меншини: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 529.
8. Про національні меншини (спільноти) України: Закон України від 13.12.2022. *Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3LmIPql>
9. Закон про національно-персональну автономію від 22 січня 1918 р. Архівні документи: Центральна Рада, УНР (1917–1918 рр.). URL: <https://bit.ly/3H8Ufvf>
10. Угорщина наполягає на зміні українського закону про освіту. *Освіта.ua*. URL: <http://osvita.ua/news/88759/>

References

1. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. An official website of the European Union. URL: <https://bit.ly/3B7DSv7>
2. Yavir V. A. Udoshkonalennya polityko-pravovoho zabezpechennya zakhystu prav natsional'nykh menshyn yak vymoha yevrointehratsiyi Ukrayiny. *Politicus*. 2022. № 1. S. 143-148. DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-spec.21>
3. Zelens'kyi anonsuvav zakonoprojekt pro natsional'ni spil'noty. *LB.UA*. URL: <https://bit.ly/3LoORqg>
4. Stratehiya polityko-pravovoho rozvytku Ukrayiny do 2030 roku: naukovo-analitychna zapyska / kol. avt.; za red. I. O. Kresinoyi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny, 2022. 176 s.
5. Kulyk V. Zakonoprojekt pro «natsional'ni spil'noty»: neyakisnyy tovar u harnomu pakuvanni. *Ukrayins'ka pravda*. URL: <https://bit.ly/3H6nm2d>
6. Shamayda T. Novyy zakon pro natsmeshyny: pro shcho vin i dlya choho. *Texty.org.ua*. URL: <https://bit.ly/3AF3TCt>
7. Pro natsional'ni menshyny: Zakon Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1992. № 36. St. 529.
8. Pro natsional'ni menshyny (spil'noty) Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 13.12.2022. *Zakonodavstvo Ukrayiny*. URL: <https://bit.ly/3LmIPql>
9. Zakon pro natsional'no-personal'nu avtonomiyu vid 22 sichnya 1918 r. Arkhivni dokumenty: Tsentral'na Rada, UNR (1917–1918 rr.). URL: <https://bit.ly/3H8Ufvf>
10. Uhorschyna napolyahaye na zmini ukayins'koho zakonu pro osvitu. *Osvita.ua*. URL: <http://osvita.ua/news/88759/>

Явір В. А. Трансформація законодавства України про національні меншини в процесі євроінтеграції

У статті здійснюється аналіз нової редакції Закону України «Про національні меншини (спільноти) України», яка була прийнята на задоволення вимог євроінтеграції, на предмет удосконалення й поліпшення захисту прав національних меншин. Порівняльний і правовий аналіз дали змогу виявити цілу низку недоліків, які потребують якнайшвидшого усунення задля того, щоб новий профільний закон позитивно позначився на захисті прав національних меншин України. Серед них: звуження обсягу прав, зокрема ліквідація права на національно-культурну автономію; декларативність і невизначеність базових положень, що створює поле для політичних спекуляцій і маніпуляцій та унеможливило на його підставі ефективний захист національних меншин (спільнот) шляхом реалізації закладених у ньому прав; і як наслідок політизація етнічності та

акумулювання невдоволення в середовищі національних меншин (спільнот). Як і прогнозувалося, наразі Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» видається більше формальним задоволенням вимог євроінтеграції, який потребує внесення змін у частині конкретизації та змістового наповнення, ніж удосконаленням законодавства України про національні меншини.

Ключові слова: національні меншини, євроінтеграція, етноспільнота, етнополітика.

Yavir V. A. Transformation of Ukrainian Legislation on National Minorities in the Course of European Integration

The development and improvement of Ukrainian legislation on the protection of the rights of national minorities is an integral part of Ukraine's state-building as a European, democratic state.

Thus the article analyzes the new version of the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine", which was adopted to meet the requirements of European integration, with a view to improving and enhancing the protection of national minority rights. Comparative and legal analysis has revealed a number of shortcomings that need to be addressed as soon as possible in order for the new law to have a positive impact on the protection of the rights of national minorities in Ukraine.

The biggest drawback of the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine" amended in 2022 is that it does not systematically address the full range of problems in ensuring effective protection of the rights of national minorities. In addition to preserving the old problems and challenges related to the status of a national minority (community), the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine" creates a number of new ones. The new version of the law also creates grounds for destructive processes, including the politicization of ethnicity among certain national minorities.

These include: narrowing the scope of rights, in particular, the elimination of the right to national and cultural autonomy; declarative and uncertain basic provisions, which creates a field for political speculation and manipulation and makes it impossible to effectively protect national minorities (communities) by exercising the rights enshrined in it; and, as a result, politicization of ethnicity and accumulation of discontent among national minorities (communities).

As predicted, the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine" currently looks more like a formal response to the requirements of European integration, which needs to be amended in terms of specification and content, rather than an improvement of Ukraine's legislation on national minorities.

Improving the protection of national minority rights in the course of Ukraine's European integration should not be limited to the adoption of a new version of the law on national minorities, but should also include the means and procedures for implementing a number of political and legal mechanisms for protecting the rights of national minorities, reforming the institutional structure of ethnic policy, etc.

Key words: national minorities, European integration, ethnic group, ethnic policy.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-165-170