

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.3>

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Передерій О.С.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Передерій О.С. Реформування законодавства про національні меншини України у контексті європеїзації правової системи України (теоретико-правовий аспект).

У статті розкрито особливості оптимізації національного законодавства, яке регламентує правовий статус національних меншин в Україні. В аспекті активізації процесів європейської інтеграції України, як держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу, піддано аналізу низькі темпи удосконалення законодавства про національні меншини, акцентовано увагу на багатьох його недосконалостях, наявність яких не відповідає кращим європейським практикам. Зокрема, спираючись на висновки експертів Венеціанської комісії, акцентовано увагу на тому, що норми чинного закону України про національні меншини не забезпечують умови для повноцінної реалізації національними меншинами мовної ідентичності, оскільки регламентація цього є не чіткою (норми про захист мовної ідентичності національних меншин містяться в інших законодавчих текстах і опосередковано спрямовані на унормування питань використання мови лише в окремих галузях - освіта, судочинство, засоби масової інформації тощо).

Запропоновано класифікацію напрямів європеїзації законодавчої бази з питань забезпечення повноправності національних меншин: виокремлено вимоги формально-юридичного характеру і вимоги інституційного характеру. Вимоги формально-юридичного характеру зводяться до удосконалення механізму убезпечення від дискримінації нацменшин у процесі реалізації права на використання рідної мови. Вимоги інституційного характеру передбачають заснування в Україні окремо органу влади, який буде спеціалізуватися на забезпеченні виконанні законодавства у сфері нацменшин..

Зроблено висновок про те, що оновлення національного законодавства України про національні меншини є на сьогодні важливим кроком нашої держави на тривалому і складному шляху європейської інтеграції. Відповідно, перспективним завданням юридичної науки є напрацювання науково обґрунтованих пропозицій щодо розробки нового закону про національні меншини, який у найближчій перспективі забезпечить максимальні умови для повноцінного втілення кожним представником національних меншин своїх прав і інтересів.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, національні меншини, національні спільноти, дискримінація, права, правові стандарти.

Perederii O. Reforming the legislation on national minorities of Ukraine in the context of europeization of the legal system of Ukraine (theoretical and legal aspect).

The article reveals the peculiarities of the optimization of national legislation, which regulates the legal status of national minorities in Ukraine. In the aspect of intensifying the processes of European integration of Ukraine, as a candidate state for joining the European Union, the low rates of improvement of the legislation on national minorities are analyzed, attention is focused on many of its imperfections, the presence of which does not correspond to the best European practices. In particular, based on the conclusions of the experts of the Venice Commission, attention is focused on the fact that the norms of the current law of Ukraine on national minorities do not provide conditions for the full implementation of linguistic identity by national minorities, since the regulation of this is not clear (norms on the protection of the linguistic identity of national minorities are contained in other legislative texts and are indirectly aimed at normalizing issues of language use only in certain fields - education, judiciary, mass media, etc.).

A classification of the directions of Europeanization of the legislative framework on issues of ensuring the full rights of national minorities is proposed: requirements of a formal and legal nature and requirements of an institutional nature are distinguished. The requirements of a formal and legal nature are reduced to the improvement of the mechanism of protection against discrimination of national minorities in the process of realizing the right to use the native language. The requirements of an institutional nature provide for the establishment of a separate authority in Ukraine, which will specialize in ensuring the implementation of legislation in the field of national minorities.

It was concluded that updating the national legislation of Ukraine on national minorities is currently an important step of our country on the long and difficult path of European integration. Accordingly, the long-term task of legal science is to develop scientifically based proposals for the development of a new law on national minorities, which in the near future will provide the maximum conditions for the full implementation of each representative of national minorities of their rights and interests.

Key words: Ukraine, European Union, European integration, national minorities, national communities, discrimination, rights, legal standards.

Постановка проблеми. Після того, як 23 червня 2022 р. Україна офіційно набула статусу кандидата в члени Європейського Союзу (далі – ЄС) нового імпульсу набули процеси трансформації національної правової системи з орієнтацією за універсальні стандарти правової системи ЄС. Це обумовлено положеннями Резолюції Європарламенту про статус кандидата України, Республіки Молдови і Грузії 2022/2716(RSP) (далі – Резолюція про статус кандидата), яка передбачає розширення взаємодії сторін з метою поглиблення подальшої економічної інтеграції та гармонізації законодавства України з нормами і принципами права ЄС [1]. Для повноцінної реалізації політико-правових положень зазначеного документу, ЄС висунув Україні низку вимог щодо проведення удосконалення законодавства, яке регламентує низку важливих галузей суспільного життя та державного управління. Серед них - приведення законодавства про національні меншини у відповідність до європейських стандартів.

Беручи до уваги зазначене, актуальним завданням юридичної науки є дослідження системи найбільш важливих аспектів системи нормативного забезпечення розвитку національних меншин з урахуванням кращої правової практики регулювання зазначеного питання в ЄС.

Стан опрацювання обраної для статті проблематики дає підстави констатувати, що наукова розробка правових аспектів здійснення державної політики у сфері національних меншин фрагментарно була у центрі уваги вітчизняних науковців. Про це свідчить науковий доробок В. Борисенка, М. Гетьманчука, С. Римаренка та ін. Проте, з урахуванням потреб загальної гармонізації українського законодавства з правовою системою ЄС очевидно є доцільність поглибленої розробки зазначеної тематики.

Метою статті є висвітлення пріоритетних напрямів удосконалення національного законодавства України про національні меншини у контексті інноваційних змін правової системи України як держави, яка має статус кандидата у члени ЄС.

Виклад основного матеріалу. Україна станом на сьогодні є поліетнічною державою. У відповідності до преамбули Конституції України громадяни усіх національностей складають Український народ і це є однією із засад державного ладу [2]. Слід відзначити те, що дискусійним залишається питання про загальну кількість етносів (національних меншин), які складають населення Української держави. Так чи інакше, різноманітні інформаційні дані констатують те, що в Україні проживають представники десятків народів і етносів. Певна неоднозначність цього питання обумовлюється, як справедливо відзначає В. Борисенко політичною заангажованістю частини науковців, що призвело до великої плутанини у таких поняттях як етнос, нація, народ, національна меншина [3]. Таку ситуацію, незважаючи на певний негатив, частково можна пояснити відсутністю на рівні права ООН уніфікованого поняття «нацменшини».

Починаючи з 1972 р. в ООН неодноразово було констатовано неконструктивність позицій багатьох держав щодо регламентації правового статусу національних груп, що проживають на їх території. У межах підготовки Міжнародного пакту про громадянські і політичні права підкомісія ООН з прав людини визначення категорії «національна меншина» пропонувалося у кількох різних варіаціях [4, с. 131]. З того часу міжнародне право не напрацювало уніфікованого і однозначного визначення категорії «національна меншина». Навіть після затвердження Генеральною Асамблеєю ООН 18.12.1992 р. Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин ситуація не змінилася. У 1996 р. на рівні ООН з'явився робочий документ E/74/72/25/1996 W31 «Визначення меншин». У відповідності до документу «меншиною» є група осіб, які постійно проживають

на території держави, є чисельною меншістю стосовно решти населення цієї держави, тобто складають менше половини її населення, мають національні, етнічні, релігійні, мовні, а також інші пов'язані з ними характеристики, культуру, традиції і які відрізняються від відповідних характеристик решти населення, і які виявляють прагнення до збереження існування і самобутності такої групи [5, с. 26].

На рівні міждержавної правової системи ЄС активна робота щодо напрацювання регіональних правових стандартів щодо унормування статусу національних меншин розпочалася після 2000 р. під час підготовки Конституції ЄС. До цього ЄС, незважаючи на дискусії у межах держав-членів щодо питань національних меншин, здебільшого керувався нормативними стандартами Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) та рекомендаціями Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин. Поряд із цим, чітка правова інституціоналізація універсальних міждержавних стандартів статусу національних меншин знайшла своє відображення у Лісабонському договорі 2007 р., положення якого було інкорпоровано у Договір про функціонування Європейського союзу 1957 р. та Договір про Європейський Союз 1992 р. [6].

Головний концепт змісту зазначених документів в частині унормування правового статусу національних меншин зводиться до того, що національним меншинам у державах ЄС гарантується повага людської гідності, свободи, права людини, недопущення дискримінації за будь-якою ознакою включаючи расову належність, колір шкіри, етнічне чи соціальне походження, генетичні риси, мову, релігію, толерантність, рівний доступ до правосуддя, гендерна рівність, зокрема осіб, що належать до меншин (ст. ст. 2, 21 консолідованої версії договорів). Більш того, недискримінація за ознаками національної приналежності є одним із найважливіших «людиноцентристських» універсальних стандартів міждержавної правової системи об'єднаної Європи.

У 1992 р. Україна як молода демократична держава Європи прийняла окремий законодавчий акт, спрямований на врегулювання правового статусу нацменшин – Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р. № 2494-ХІІ (далі – Закон про нацменшини) [7]. Вказаний акт заклав фундаментальні юридичні основи регулювання суспільних відносин у цьому питанні та визначив елементарну систему гарантій вільного розвитку нацменшин. Зокрема, ст. 3 Закону про нацменшини національними меншинами визначає групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Разом із тим, після введення закону про нацменшини у дію в Україні, не спостерігалось активної роботи щодо удосконалення його положень у період наступних 20 років. Перші зміни до закону про нацменшини було внесено у 2012 р. і стосувалися вони зміцненню засад державної мовної політики та гарантування недискримінації нацменшин обиратися або призначатися на будь-які посади в органах влади. Ці зміни було внесено окремими законами «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 р. № 5029-VI та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» від 16.10.2012 р. № 5461-VI [8], [9]. Власне, саме законодавчі засади забезпечення мовних потреб нацменшин в Україні впродовж останніх років стали для ЄС приводом низки суттєвих зауважень і рекомендацій з боку європейських експертів.

Якщо більш конкретизовано, то сигнали Україні від ЄС в частині європеїзації законодавчої бази з питань забезпечення повноправності нацменшин можна умовно диференціювати на дві групи: умови формально-юридичного характеру і умови інституційного характеру. Умови формально-юридичного характеру зводяться до удосконалення механізму забезпечення від дискримінації нацменшин у процесі реалізації права на використання рідної мови. Так, у відповідності до Висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) від 09.12.2019 р. № 960/2019 «Щодо закону про забезпечення функціонування української мови як державної» європейські експерти висловлюють певні зауваження, які хоча і не мають імперативного характеру, але якими оперує ЄС [10]. Зокрема, експерти Венеційської комісії у висновку вказали, що чинний Закон про нацменшини містить лише загальні положення щодо мовних прав осіб, що належать до національних меншин. Деякі його норми про захист мовної ідентичності нацменшин містяться в інших законодавчих текстах і опосередковано спрямовані на унормування питань використання мови лише в окремих галузях (освіта, судочинство, засоби масової інформації тощо).

Група інституційних вимог базуються навколо рекомендації щодо доцільності заснування в Україні окремо визначеного органу, який буде спеціалізуватися на забезпеченні виконанні законодавства у сфері нацменшин. На сьогодні на національному рівні забезпеченням прав нацменшин здійснюєть-

ся багатьма інституціями. Серед них, зокрема, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство культури і інформаційної політики, 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. Слід також пам'ятати, що у червні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було засновано інститут Урядового уповноваженого з питань етнополітичної політики. До його компетенції належало забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства з метою забезпечення захисту прав національних меншин і корінних народів, збереження міжнаціональної єдності та злагоди в українському суспільстві [11]. Проте, менш, аніж через рік посаду було скорочено і функції уповноваженого передали Секретаріату Кабінету Міністрів України. Подібне розмаїття державних інституцій, до предмету відання яких належить різні аспекти сприяння у реалізації державної політики у сфері забезпечення прав нацменшин унеможливує проведення чіткої цілеспрямованої роботи на державному рівні в означеному напрямі.

На потребу ухвалити в Україні новий закон про нацменшини неодноразово вказували представники європейських інституцій, зокрема Верховний комісар ОБСЄ, Дорадчий комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин та Комітет міністрів Ради Європи. Задля виправлення такої ситуації і «європеїзації» законодавчого поля розвитку національних меншин у 2022 р. Україна зробила важливий крок у напрямі оновлення законодавства про національні меншини. Було розпочато процес активних професійних консультацій і суспільного обговорення ініційованого ще у 2021 р. Президентом України проекту Закону України «Про національні спільноти України» [12]. Проект покликаний замінити чинний сьогодні Закон про нацменшини. Робоча версія документу передбачає кілька важливих правових інновацій: 1) замість категорії «національна меншина» планується ввести поняття «національна спільнота»; 2) пропонується визначити широкий перелік гарантій у сфері реалізації прав національних спільнот, а також заборонити дискримінацію, передбачити «права та свободи осіб, що належать до національних спільнот» включаючи «право на самоідентифікацію»; 3) передбачити принципи державної політики щодо реалізації прав та свобод осіб, які належать до національних спільнот в Україні; 4) визначити базові повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері реалізації прав та свобод національних спільнот та ін.

Станом на початок вересня 2022 р. тривають консультації щодо змісту проекту документу перед тим, як виносити його на голосування у сесійній залі парламенту. Подальша «шліфовка» проекту закону є обов'язковою і необхідною, адже ЄС і міжнародні організації мають високі очікування від України в частині не лише європеїзації законодавства про національні меншини, а й демократизації всієї системи правового регулювання суспільних відносин.

Висновки. Оновлення національного законодавства України про національні меншини є на сьогодні важливим кроком нашої держави на тривалому і складному шляху європейської інтеграції. З урахуванням наданого Україні статусу кандидата у члени ЄС особливо важливим є юридична інституціоналізація універсальних європейських правових стандартів унормування правового статусу нацменшин. У зазначеному контексті перспективним завданням юридичної науки є напрацювання науково обґрунтованих пропозицій щодо розробки нового закону про національні меншини, який у найближчій перспективі забезпечить максимальні умови для повноцінного втілення кожним представником національних меншин своїх прав і інтересів.

Список використаних джерел:

1. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716 (RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 09.07.2022).
2. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
3. Борисенко В. Скільки народів живе в Україні. *Електронна версія газети Кабінету Міністрів України «Урядовий кур'єр»*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/skilki-narodiv-zhive-v-ukrayini/> (дата звернення 12.09.2022).
4. Римаренко С.Ю. Міжнародні стандарти статусу національних меншин. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2015. №/ 4 (78). С. 129–142.

5. Гетьманчук Микола. Міжнародно-правова база захисту прав національних меншин в Україні. Державна політика щодо захисту прав національних меншин: досвід країн Вишеградської групи: *монографія*. Львів. Видавництво «Сорока», 2019. – 184 с. С. 25–36.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. *Інтернет-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення 14.09.2022).
7. Про національні меншини в Україні : Закон України від 05.06.1992 р. № 2494-XII. *Інтернет-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text> (дата звернення 14.09.2022).
8. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 р. № 5029-VI. *Інтернет-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#Text> (дата звернення 15.09.2022).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України : Закон України від 16.10.2012 р. № 5461-VI. *Інтернет-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5461-17#Text> (дата звернення 15.09.2022).
10. 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> (дата звернення 16.09.2022).
11. Про Урядового уповноваженого з питань етнопонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 164. *Офіційний вісник України*. 2014. № 47. Ст. 1240.
12. Про національні спільноти України: проєкт Закону України. *Інтернет-сайт Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин*. URL: <https://kompravlud.rada.gov.ua/uploads/documents/34043.pdf> (дата звернення 16.09.2022).