

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 351:323.1
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2025.3>

О. В. Ільїна

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

А. В. Пучко

orcid.org/0009-0006-1250-2712

студент II курсу магістратури

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У ВИЗНАЧЕНІ ПОНЯТТЯ «НАЦІОНАЛЬНА МЕНШИНА» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У міжнародному праві поняття «національна меншина» не має універсального, загальновизначеного 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 [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 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 [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). Чи стосується нове визначення тих самих етнічних груп, чи передбачає інше трактування їхнього правового статусу? Однозначної відповіді на це питання немає, що створює ризики неоднакового правозастосування та розбіжностей у тлумаченні нормативних актів.

Таке правове регулювання може мати серйозні наслідки. Воно не лише ставить під сумнів відповідність нового Закону нормам Конституції, а й викликає занепокоєння серед фахівців та представників національних меншин України щодо майбутніх змін у державній політиці в цій сфері. Відсутність чіткого розмежування між термінами та їхнім змістовим наповненням може призвести до проблем у правозастосуванні, а в перспективі – до необґрунтованих рішень у сфері реалізації прав національних меншин (спільнот) [5, с. 42].

Отже, оновлення законодавства має базуватися на чітко визначених концептуальних і правових засадах, що забезпечують правову визначеність і стабільність у сфері міжетнічних відносин. У цьому контексті необхідне офіційне роз'яснення щодо змісту поняття «національні меншини (спільноти)» та його співвідношення з конституційною категорією «національні меншини», щоб унеможливити потенційні правові колізії та забезпечити послідовність у правовому регулюванні цієї сфери.

Актуальним питанням залишається офіційне визначення терміна «національна меншина (спільнота)», закріплене в новому законодавстві України. Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» пропонує оновлене формулювання, яке відрізняється від попередніх трактувань, закріплених у конституційному та міжнародному праві.

Згідно з цим законом, національна меншина (спільнота) – це стабільна група громадян України, які не належать до етнічних українців, постійно проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, мають спільні етнічні, культурні, історичні, мовні та/або релігійні ознаки. Важливим аспектом визначення є не лише об'єктивні характеристики цієї

групи, а й її усвідомлена самоідентифікація, прагнення зберегти й розвивати власну мовну, культурну та релігійну самобутність.

Таке формулювання зосереджується на громадянстві як ключовій умові належності до національної меншини (спільноти). Відповідно, це визначення виключає з поняття меншин осіб без громадянства, іноземців та мігрантів, що може мати значний вплив на практичне застосування законодавства у сфері прав національних спільнот.

У цьому контексті важливим залишається питання, чи узгоджується запропоноване визначення з термінологією, що використовується в Конституції України, а також із міжнародно-правовими нормами, які регулюють права меншин. Нове формулювання акцентує увагу на самоідентифікації, що є ключовим аспектом сучасних підходів до визначення національних меншин, однак відмінності у термінології між різними нормативними актами можуть спричинити правові колізії та неоднозначність у правозастосуванні [6].

Таким чином, зміна підходів до визначення національних меншин у новому законодавстві України є суттєвим етапом у розвитку державної політики у сфері міжетнічних відносин. Вона відображає прагнення до більшої конкретизації правового статусу національних спільнот, проте потребує додаткового аналізу щодо її відповідності конституційним нормам і міжнародним зобов'язанням України.

Аналізуючи поняття «національна меншина (спільнота) України», закріплене в новому законодавстві, можна виокремити низку його ключових ознак. Ця категорія охоплює:

- 1) сталу групу громадян України
- 2) осіб, які не є етнічними українцями
- 3) групи, що традиційно проживають на території України
- 4) спільноти, об'єднані етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними характеристиками
- 5) осіб, які усвідомлюють свою приналежність до певної групи
- 6) громади, які прагнуть зберігати та розвивати свою мовну, культурну та релігійну самобутність

Одним із позитивних аспектів нового визначення є закріплення в ньому конкретних етнічних, культурних і релігійних ознак національних меншин (спільнот). Раніше це питання не було достатньо врегульоване, що викликало критику серед науковців. Нова дефініція чітко встановлює спільні риси, які повинні бути притаманні групі громадян України для того, щоб вони могли бути віднесені до національної меншини (спільноти) України.

Проте переваги нового визначення на цьому, по суті, вичерпуються. Водночас у ньому містяться положення, які викликають значні зауваження. Одним із найбільш дискусійних є критерій «не є етнічними українцями». Системний аналіз першого та третього абзаців преамбули Конституції України, статті 11 та пункту 3 частини першої статті 92 дозволяє зробити висновок, що за етнічним походженням Український народ складається з трьох основних груп:

- 1) українців як титульної, державотвірної нації
- 2) корінних народів України
- 3) національних меншин України

При цьому представники корінних народів України є громадянами України, але не належать до етнічних українців. Відповідно, у визначення «національна меншина (спільнота) України» вони також включені. Проте такий підхід є некоректним, оскільки корінні народи та національні меншини перебувають у різному правовому становищі, що обумовлює необхідність їхнього окремого правового регулювання.

Основна відмінність між цими категоріями полягає в тому, що корінні народи України не мають власної держави-матері (kin-State) за межами України. Це ставить їх у вразливіше становище, оскільки вони можуть розраховувати лише на Україну як єдиного гаранта їхніх прав. Визнання цього факту знайшло відображення в правовій позиції Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 наголосив на необхідності застосування до корінних народів України спеціальних заходів підтримки (affirmative action) з метою створення додаткових гарантій збереження їхньої самобутності [7].

Таким чином, об'єднання в одному терміні національних меншин та корінних народів є юридично некоректним, оскільки ці категорії суттєво відрізняються за своїм статусом та рівнем потреби у державному захисті. Таке узагальнення може призвести до правових колізій та необґрунтованого зменшення гарантій для корінних народів, що суперечить принципам міжнародного права та зобов'язанням України перед її етнічними спільнотами. Це вкотре підкреслює необхідність більш виваженого та чіткого підходу до правового регулювання питань національних меншин і корінних народів у межах національного законодавства.

На відміну від корінних народів, національні меншини України здебільшого мають власні державні утворення, де їхні етнокультурні та релігійні традиції знаходяться під захистом і продовжують розвиватися. Ці держави, створені представниками відповідних етнічних груп, забезпечують умови для збереження їхньої куль-

турної спадщини, мови та ідентичності. Відтак, національні меншини України не перебувають під загрозою зникнення в такій мірі, як корінні народи, і, відповідно, не потребують такого ж рівня державної підтримки.

Ця концепція закладена і в Конституції України, яка передбачає диференційований підхід до гарантій прав національних меншин та корінних народів. Саме тому об'єднання цих двох категорій у межах одного правового поняття є необґрунтованим і суперечить основним принципам правового регулювання. Рівняння корінних народів із національними меншинами нівелює особливий статус перших, а також унеможливорює застосування спеціальних заходів для їхнього збереження. Це ще раз підтверджує необхідність чіткої диференціації в законодавчому регулюванні суспільних відносин за участі цих двох категорій.

Окрім проблеми об'єднання корінних народів і національних меншин в одне поняття, дискусійною залишається і закріплена в законі ознака традиційного проживання на території України. Її запровадження суттєво звужує коло осіб, які можуть бути визнані національною меншиною (спільнотою) України. Враховуючи значний вплив цього критерію на правовий статус окремих груп громадян, він потребував детального обґрунтування з точки зору історичних, етнографічних, соціологічних та правових досліджень. Однак ні пояснювальна записка до проекту Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» (реєстр. № 8224 від 24.11.2022), ні текст самого Закону не містять жодних пояснень щодо його введення.

Це створює правову невизначеність для громадян України, які не належать ані до етнічних українців, ані до корінних народів, і водночас їхні групи не мають тривалої історії проживання на території України. До таких осіб, зокрема, належать натуралізовані іноземці, які отримали громадянство, але не відповідають критерію традиційного проживання. Відповідно до Закону, вони не можуть бути визнані представниками національної меншини (спільноти) України, а отже, позбавлені прав, передбачених для цих груп. Це означає, що вони не можуть офіційно використовувати свою національну мову, виявляти культурну самобутність, створювати громадські об'єднання національних меншин, отримувати державну підтримку тощо [5, с. 42, 43].

Така ситуація ставить під сумнів відповідність законодавчих норм принципу рівності громадян перед законом і створює ризик дискримінації за ознакою етнічного походження та тривалості проживання в Україні. Відсутність чіткої аргументації щодо включення критерію традиційного проживання в офіційне визначення

національних меншин (спільнот) свідчить про необхідність подальшого перегляду та уточнення цього аспекту законодавства.

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/instruments-mechanisms/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. Гусев О. Ю., Котилко Я. М. Характеристика поняття "національні меншини (спільноти) України". Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2023. Т. 34 (73), № 2. С. 40–47.
6. Про національні меншини (спільноти) України : Закон України № 2827-ІХ 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>
7. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 14.07.2021 р. № 1-р/2021. Офіційний вісник України. 2021. № 63. Ст. 3978.

Анотація

Ільїна О. В., Пучко А. В. Проблемні питання у визначенні поняття «національна меншина» у законодавстві України. – Стаття.

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.

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.

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.

Ключові слова: національна меншина, корінні народи, спільнота, етнічна група, національне законодавство.

Summary

Ilyina O. V., Puchko A. V. Problematic issues in defining the concept of “national minority” in the legislation of Ukraine. – Article.

Protection of the rights and freedoms of national minorities is an integral part of the democratic development of the State, formation of its legal system and strengthening of social stability. Ukraine, as a multinational country, cannot remain aloof from

global trends in human rights protection, including the guarantee of the legal status of national minorities. In the process of European integration and deepening international cooperation, the compliance of national legislation with international standards in this area is of particular importance.

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 defining 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 domestic 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.

Approaches to the definition of national minorities are changing not only in international practice but also at the level of national legislation. On July 1, 2023, the Law on National Minorities in Ukraine, adopted 30 years ago, expired in Ukraine, and the new Law on National Minorities (Communities) of Ukraine of 2022 came into force. It became the basis for an updated system of state policy on national minorities.

Key words: national minority, indigenous peoples, community, ethnic group, national legislation.