

## ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ПРО ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО РЕГУЛЮЄ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ДЛЯ ВСТУПУ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

### CHALLENGES OF ENSURING PROPER IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN COMMISSION'S RECOMMENDATION ON LEGISLATION REGULATING THE STATUS OF NATIONAL MINORITIES FOR UKRAINE'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Смірнова П.В., студентка III курсу факультету міжнародного та європейського права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Авраменко Т.О., студентка III курсу факультету міжнародного та європейського права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Маркосян Л.М., студентка III курсу факультету міжнародного та європейського права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню питання внесення змін в українське законодавство щодо національних меншин. Актуальність цього питання полягає насамперед у тому, що після отримання статусу кандидата Україна має внести зміни в законодавство, що передбачає зокрема і зміни законодавства щодо захисту національних меншин, що спричинило суспільну дискусію стосовно доречності змін, що стосуються аспектів мови національних меншин. Метою цієї статті є висвітлення основних аспектів рекомендації наданої Європейським Союзом Україні та ті аспекти її виконання які викликають занепокоєння щодо дотримання базових стандартів у сфері захисту прав національних меншин. На основі аналізу наукової літератури, міжнародних законодавчих та нормативних документів проаналізовано основні міжнародні стандарти захисту прав національних меншин; охарактеризовано відповідну міжнародно правову нормативну базу; виокремлено зміни, безпосередньо внесені до українського законодавства в даній сфері; вказано на окремі аспекти реформи, які спричинили публічність даного питання як серед українських так і іноземних експертів; досліджено наукові праці на цю тему; виявлено законодавчі акти на цю тему з різних юрисдикцій. В результаті дослідження було виявлено, що окремі зміни, детальніше охарактеризовані в статті, викликають побоювання щодо забезпечення справедливості та рівності забезпечення прав національних меншин в Україні з одного боку та доцільності з іншого боку забезпечення відповідних прав для окремих меншин в умовах повномасштабної війни, у зв'язку з чим дане питання переплітається з питанням національної безпеки. Дана тема має потенціал для подальшого вивчення через те, що в процесі подальших переговорів щодо вступу до Європейського Союзу українське законодавство вимагатиме подальшої гармонізації з європейськими стандартами, включаючи і питання захисту прав людини і питання захисту прав національних меншин вимагає подальшого розвитку та доопрацювання з боку законодавців. У статті також зазначається інформація щодо правових стандартів в сфері захисту відповідних груп населення серед європейських країн. Тому необхідно поширювати інформацію про дану проблему з метою подальшої гармонізації українського законодавства у відповідності з рекомендаціями Європейської Комісії з одного боку та справедливої оцінки доречності відповідних змін в контексті повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну з іншого.

**Ключові слова:** Україна, Європейський Союз, статус кандидата, законодавство, національні меншини, реформи.

The article provides the investigation of the issue of amending Ukrainian legislation on national minorities in Ukraine. The relevance of this issue lies primarily in the fact that currently after obtaining candidate status, Ukraine must amend its legislation, which includes changes to the legislation on the protection of national minorities, which has led to a public debate on the appropriateness of changes concerning, in particular, language aspects. The purpose of this article is to highlight the main aspects of the recommendation provided by the European Union to Ukraine and those aspects of its implementation that raise concerns about compliance with basic standards in the field of protection of national minority rights. Based on the analysis of scientific literature, international legislative and regulatory documents, the main international standards for the protection of national minority rights were analyzed; the changes directly introduced to Ukrainian legislation in this area are characterized; the relevant international legal acts were singled out; certain aspects of the reform which have caused publicity of this issue among both Ukrainian and foreign experts pointed out; scientific works on the topic are investigated; legislative acts on the topic from various jurisdictions are discovered. As a result of the research, it was discovered that some of the changes described in more detail in the article raise concerns about the fairness and equality of ensuring the rights of national minorities in Ukraine on the one hand, and the appropriateness of ensuring the relevant rights for some of the minorities while there is full-scale war, which in this regard is intertwined with the issue of national security. This topic has the potential to be studied further due to the fact that in the process of further negotiations on accession to the European Union, Ukrainian legislation will require further harmonization with European standards, including the protection of human rights. The article also provides information on legal standards in the field of protection of the relevant population groups among European countries. Therefore, it is necessary to disseminate information about this to further harmonize Ukrainian legislation in accordance with the recommendations of the European Commission, on the one hand, and to fairly assess the appropriateness of the relevant changes in the context of the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation, on the other.

**Key words:** Ukraine, European Union, candidate status, legislation, national minorities, reforms.

Набуття статусу повноправного члена Європейського Союзу покладає на Україну перелік зобов'язань, які полягають у проведенні реформ та трансформації національного законодавства у відповідності до стандартів правової системи ЄС. Одним з напрямків реформ є створення захисту прав та свобод національних меншин в Україні. Закон України «Про національні меншини» від 1992 року [1] містив основні засади проведення етнонаціональної політики, надавав національним меншинам право збереження власної культури. Саме цей Закон був основним нормативно-правовим актом в контексті регулювання

прав і свобод національних меншин на момент підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Проте зміст Закону не відповідає європейським стандартам та став досить вагомим проблемою на шляху інтеграції, яка потребувала вирішення. Саме через це у переліку рекомендацій Європейської Комісії, які були отримані після здобуття статусу кандидата на вступ до ЄС [2], зміна законодавства про національні меншини посіла окреме місце. Реалізація цієї вимоги потребує фундаментальних змін чинного законодавства та створення ефективних механізмів для практичного застосування.

23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Для продовження процесу інтеграції в ЄС – початку переговорів, Україні необхідно виконати 7 рекомендацій Європейської Комісії [2], одна з яких викликала значне занепокоєння серед української громадськості – рекомендація № 7, що стосується фіналізації реформи щодо національних меншин. Суть даної рекомендації зазначена у Висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 17.06.2022, де було зазначено наступне: «Права осіб, які належать до національних меншин, гарантовані в Україні на конституційному рівні. Повага до прав осіб, які належать до національних меншин, у сфері освіти та мови, а також їхнє представництво у виборних органах на всіх рівнях суспільного життя мають бути забезпечені шляхом повного виконання рекомендацій Венеційської комісії Ради Європи щодо закону про освіту, виконання рекомендацій щодо закону про державну мову та втручання результатів останнього циклу моніторингу Рамкової конвенції про національні меншини. Хоча Україна зробила кроки для виконання рекомендацій Венеційської комісії, їй необхідно завершити реформування правової бази для національних меншин та запровадити ефективні механізми імплементації» [3]. Відповідно, дана реформа включає в себе підвищення гарантій захисту прав меншин, що в свою чергу включає в себе розширення застосування мов національних меншин, зокрема в питаннях що стосуються середньої освіти.

Говорячи про певний стандарт забезпечення прав національних меншин, серед країн членів немає певного загальнообов'язаного стандарту, наприклад Франція законодавчо не визнає існування меншин *per se* та необхідності спеціального захисту їх прав відповідно. На противагу, при формуванні рекомендацій до кожної країни кандидата дані вимоги включаються. На рівні Європейського Союзу, законодавчі закріплення стандартів захисту прав національних меншин закріплені у Копенгагенських умовах [4], які є основними умовами, яким повинні відповідати всі країни кандидати на вступ, щоб стати державою членом ЄС, де зазначено, зокрема і про політичний критерій, який включає в себе серед іншого, повагу і захист національних меншин. Окрім того, важливим актом в даному аспекті є Договір про Європейський Союз, де у ст. 49 зазначено наступне: «будь-яка європейська держава, яка поважає спільні цінності держав-членів і зобов'язується їх просуувати, може подати заявку на вступ до Союзу» [5]. Ці цінності, відповідно до ст. 2 Договору про Європейський Союз, включають людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права та повагу до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин [5].

Окрім того, у 2018 році Європейський парламент розробив резолюцію щодо «мінімальних стандартів» для національних меншин у ЄС [6], яка хоч і не є юридично зобов'язуючою, містить перелік рекомендацій, адресованих іншим інституціям ЄС та державам-членам. Резолюція охоплює декілька тем – боротьба з дискримінацією, злочинами на ґрунті ненависті та “hate speech”, національні та етнічні меншини як такі, культурні права, право на освіту та мовні права.

Наступними важливими в даному контексті нормативно-правовими актами є Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин [7], окрім того переважна більшість рекомендацій Європейського Парламенту що стосуються питання забезпечення прав національних меншин та їх належного мовного забезпечення ґрунтуються на положеннях Рамкової конвенції про захист національних меншин 1995 року [8] та Європейської хартії регіональних мов і мов меншин 1992 року [9].

Щодо стандартів захисту прав меншин на рівні законодавства України, до реформи чинним був Закон України «Про національні меншини» від 1992 року [1], який

Рада Європи і рекомендувала змінити через те, що він не відповідає міжнародним зобов'язанням України які визначаються зокрема і вищезазначеними договорами. Відповідно, в рамках виконання рекомендацій Європейської комісії в даний закон були внесені зміни 21.09 та 8.12.2023 року [10].

Ухвалений альтернативний закон передбачає закріплення поняття «національна меншина», що відповідає Рамковій конвенції про захист національних меншин 1995 року. Також забезпечується можливість використання мов національних меншин під час здійснення культурно-мистецьких, публічних заходів, у сфері реклами та інших сферах. Крім того, уточнені критерії закріплюють використання мов національних меншин у тих населених пунктах, де такі меншини становлять більшість або традиційно проживають, відповідно до чого, прогнозується створення переліку та порядок визначення населених пунктів, де проживають конкретні національні меншини.

Однак новий Закон «Про національні меншини» викликає і ряд занепокоєнь. Наприклад, якщо мовлення на телеканалі ведеться мовою національної меншини, то українська мова може заповнити лише близько 30% ефіру. Для реклами мовою національної меншини також не передбачається створення українськомовних версій. Для національних меншин, мова яких відноситься до переліку мов ЄС, буде запроваджено всього 3–4 предмети українською мовою. В той же час документ містить норми, які контекстуально стосуються і російської національної меншини – дія таких норм не буде застосовуватись до російської мови ще протягом 5 років після завершення воєнного стану.

Окрім того, деякі положення закріплені в даному законі зі внесеними змінами викликають занепокоєння щодо відповідності цих положень загальним принципам захисту національних меншин, зазначаючи, до прикладу, наступне: «Положення ... цієї статті застосовуються до мов національних меншин (спільнот) України, які є офіційними мовами Європейського Союзу, мовами національних меншин (спільнот), до яких застосовуються положення Європейської хартії регіональних мов або мов меншин згідно із Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», за винятком мов національних меншин (спільнот), що є державною (офіційною) мовою держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом» [10]. Відповідно, спостерігається певний «поділ» мов національних меншин на категорії, що безсумнівно викликає питання щодо рівного забезпечення функціонування усіх мов національних меншин в Україні, про що висловлювалась після внесення змін українськими законодавцями і іноземні експерти.

Що стосується оцінки нового законодавства міжнародною спільнотою, в першу чергу потрібно зазначити доповідь Європейської Комісії щодо політики розширення Союзу. Загалом зусилля України щодо дотримання прав меншин були схвалені Комісією, що підтвердилося у рекомендації Раді почати переговори щодо вступу [11]. Єдиною умовою було прийняття поправок з урахуванням рекомендацій Венеційської комісії. Ключові положення рекомендацій стосуються впровадження принципу пропорційності в таких сферах як організація заходів мовами меншин (спільнот), видавничча продукція, видана мовами національних меншин, та функціонування видавництва, що таку продукцію розповсюджують, офіційні написи, загальна інформація тощо [12]. Також рекомендовано передбачити в самому Законі вимоги до методології, яка повинна визначати особливості використання мов національних меншин (спільнот) при наданні будь-якої топографічної інформації, комунікації з органами влади у населених пунктах, в яких традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або в яких

такі особи складають значну частину населення [12]. Відповідні зміни до Закону були прийняті, та було розпочато переговорний процес. Проте можна посперечатись з реальною користю таких змін, адже вони не вирішують остаточно питань з механізмом імплементації, «поділом» мов та обмеженнями, які були закріплені в Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [13] та Законі України «Про медіа» [14].

Зокрема, маємо оцінку нового законодавства щодо національних меншин від Федерального союзу європейських національностей (далі – FUEN). Хоча позитивно сприймається готовність покращувати регулювання цього питання шляхом внесення поправок до Закону, залишаються зауваження [15]. Відзначається неефективність окремих положень, яка серед іншого спричинена посиленням на суб'єктивні категорії, наприклад «населені пункти, в яких традиційно проживають особи, які належать до національних меншин», «населені пункти, де такі особи складають значну частину населення», «на прохання меншин» або «реальні потреби» [15].

Погоджуємося з Президентом FUEN, депутатом Європейського парламенту Лорантом Вінче, який зазначає, що Україні слід розглядати законодавство про національні меншини не лише як вимогу для свого вступу в ЄС, але як шанс покращити становище багатьох своїх громадян і сприяти співпраці між більшістю та меншинами та створити умови довгострокової стабільності [15]. Зрештою, переговорна рамка від ЄС містить вимоги щодо прийняття, шляхом інклюзивного процесу, плану дій, присвяченого захисту прав осіб, які належать до національних меншин [16]. Крім того, план дій повинен охоплювати сферу недис-

кримінації, використання мов меншин та освіти мовами меншин, встановлення ефективних заходів, механізмів звітності та визначення відповідних відповідальних установ [16]. Відповідно, очікується захист прав національних меншин відповідно до положень Конституції України.

Таким чином, впровадження змін, передбачених Законом України «Про національні меншини (спільноти)» 2023 року, стало важливим кроком у виконанні Рекомендації № 7 Європейської Комісії щодо наближення України до членства в Європейському Союзі. Закон має на меті гармонізувати права національних меншин відповідно до європейських стандартів, що, у свою чергу, є частиною процесу реформ у сфері демократизації та належного забезпечення прав людини. Реакція українського суспільства на ці зміни виявилася неоднозначною. З одного боку, закон позитивно сприйнято як прогресивний і необхідний крок на шляху європейської інтеграції, що закріплює захист культурних, мовних і освітніх прав національних меншин. З іншого боку, окремі аспекти закону викликали занепокоєння не тільки серед населення, а і політичної спільноти України у зв'язку з можливим обмеженням використання української мови в освіті та культурній сфері. Хвиля обурення аргументована загрозою реваншистських змін до законодавства про використання мови, не зважаючи на той шлях, який був пройдений Україною з початку повномасштабної російсько-української війни в 2022 році. Окремі положення Закону «Про національні меншини» відповідно до критиків даних змін значно знизять рівень використання української мови в окремих сферах суспільного життя, що в свою чергу створює ризик русифікації в майбутньому, що є потенційною загрозою національній безпеці України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про національні меншини в Україні. Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>
2. Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС. EEAS. URL: <http://surl.li/gajsc0>
3. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en)
4. Accession criteria (Copenhagen criteria) – EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU10267>
6. Minimum standards for minorities in the EU–13 November 2018. European Union, 2018 – Source: European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447_EN.html)
7. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин. OSCE. URL: <https://www.osce.org/uk/hcnm/67545>
8. Рамкова конвенція про захист національних меншин. Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text)
9. *Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.* (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text)
10. Про національні меншини (спільноти) України. Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>
11. 2023 Communication on EU Enlargement Policy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 8 November 2023 – EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023D0690>
12. Ukraine, Opinion on the Law on National Minorities (Communities). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) – 12 June 2023. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)021-e)
13. Про забезпечення функціонування української мови як державної. Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>
14. Про медіа. Офіційний Вебпортал Парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
15. The new Ukrainian Law on National Minorities does not offer an adequate solution to the requests of the national minorities. FUEN–9 November 2023. URL: <https://fuen.org/en/article/FUEN-The-new-Ukrainian-Law-on-National-Minorities-does-not-offer-an-adequate-solution-to-the-requests-of-the-national-minorities>
16. General EU Position. The Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>
17. Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (11–12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule\\_of\\_Law\\_Check\\_List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf)
18. Ukraine's progress towards the European Union Membership: Brief facts and further steps. White & Case – 25 October 2022. URL: <https://www.whitecase.com/insight-alert/ukraines-progress-towards-european-union-membership-brief-facts-and-further-steps>
19. Закон про національні меншини(спільноти) відповідає всім європейським стандартам. Омбудсман України – 1 липня 2024. URL: [https://www.ombudsman.gov.ua/news\\_details/ombudsman-zakon-pro-nacionalni-menshinispilnoti-vidpovidaye-vsimg-standartam](https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/ombudsman-zakon-pro-nacionalni-menshinispilnoti-vidpovidaye-vsimg-standartam)
20. Veronika Movchan. Ukraine: Preparation for the EU Accession Process. SCEEUS Report Series on Ukrainian Domestic Affairs, No. 6–25 April 2023. URL: [https://sceeus.se/en/publications/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process/#\\_ftn8](https://sceeus.se/en/publications/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process/#_ftn8)