

ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО В ДИНАМІЦІ

В'ячеслав Ліхачов
Січень 2024



Зміна українського законодавства про національні меншини відповідно до рекомендації Венеційської Комісії була однією з умов Європейської комісії для початку офіційних переговорів про членство в Європейському Союзі.



Для виконання цієї вимоги було пройдено значний шлях від імітації виконання побажань європейських партнерів до справді суттєвих змін у грудні 2023 року.



Згідно з новим законодавством простір дозволеного публічного використання мов національних меншин було розширено, зокрема в освіті.

ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН:

європейські стандарти
та українське законодавство
в динаміці

В'ячеслав Ліхачов
Січень 2024

ISBN 978-617-8189-12-9

Права національних меншин: європейські стандарти та українське законодавство в динаміці.
В.А. Ліхачов — Київ : ТОВ «Вістка», 2024. — 24 с.

© Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні, 2024.

ЗМІСТ

Резюме 4

РОЗДІЛ I. ПЕРЕДІСТОРІЯ: НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ ТА ВІДПОВІДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ (ДО 2022 РОКУ) .. 6

Національні меншини в Україні: хто вони та скільки їх 6

Загальне законодавство: перші кроки 7

Перший Закон про національні меншини 1992 року 8

Міжнародні зобов'язання України..... 8

Інституційний вимір 10

Подальший розвиток законодавства (2017–2022 роки) 10

Інструменталізація питання в російській пропаганді 11

«Корінні народи» 12

РОЗДІЛ II. НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... 15

«Європейські стандарти» 15

Сім рекомендацій та політичний контекст 15

Перша спроба: новий закон, старі проблеми 16

Друга спроба: компроміси та непослідовність 17

Розрахунок не виправдався. 19

Третя спроба: тупцювання навколо «червоних ліній» 19

Недоліки нового закону 20

ВИСНОВКИ..... 22

РЕЗЮМЕ

Тридцять років Закон України «Про національні меншини в Україні», який було ухвалено в 1992 році, слугував законодавчою рамкою для усієї державної етнополітики. Модель відносин, яку було побудовано на основі цього закону, практично зводилася до того, що держава не втручалася в життя національних спільнот, теоретично надавши їм майже повну свободу самовираження й водночас не маючи конкретних позитивних зобов'язань щодо створення умов для забезпечення прав національних меншин. **При цьому протягом перших двох десятиліть української незалежності зацікавленість держави в питанні національних меншин у цілому поступово знижувалася.** Це виразно проявлялося, наприклад, на інституційному рівні: за неповні двадцять років було пройдено шлях від Міністерства у справах національностей до ліквідації в 2010 році окремого державного органу, відповідального (серед іншого) за етнополітику, – Державного комітету у справах національностей і релігії.

Певна актуалізація проблематики національних меншин відбулася з початком російської агресії у 2014 році. Відповідно до зміни політичної кон'юнктури найбільш наочно це проявилось у виразному поступі у сфері розвитку законодавства щодо захисту прав корінних народів, які отримали значний (хоча й теоретичний через російську окупацію Кримського півострова, де проживає більшість представників цих етнічних спільнот) обсяг прав. Водночас **у 2017–2019 роках** у зв'язку з іншою тенденцією – до постколоніальної дерусифікації всіх сфер публічного життя – унаслідок ухвалення низки законів **було значно знижено стандарти задоволення етнокультурних потреб національних меншин у цілому**, передусім у сфері застосування їхніх мов, в освіті та медіа зокрема. Теоретично нове законодавство, яке регулювало б застосування мов національних меншин, мало бути розроблене й ухвалене одночасно із запровадженням нових правил щодо застосування української мови як державної або відразу потому, проте цього не відбулося. У багатьох сферах суспільного життя було встановлено повну чи майже повну монополію українською мовою. Це призвело до певної напруги як усередині суспільства,

так і у відносинах з іншими державами, які висловлювали незадоволення щодо звуження простору для публічного використання мов етнічних спільнот, з якими вони відчували солідарність.

У 2022–2023 роках уряд і парламент України доклали значних зусиль до виправлення цього перекосу. **Протягом року законодавство щодо національних меншин змінювалося тричі**, причому досить кардинальним чином. Дії української влади не були послідовними та системними, а скоріше мали характер відповіді на зовнішні чинники. Найважливішим із них, звісно, стала євроінтеграція.

Зміни українського законодавства про національні меншини відповідно до рекомендації Венеційської комісії за демократію через право у червні 2022 року стали однією з семи обов'язкових для виконання попередніх умов Європейської комісії для подальшого просування України в напрямку відкриття офіційних переговорів про членство в Європейському Союзі (ЄС).

Три наступні стадії змін українського законодавства образно можна порівняти зі стадіями реакції психіки на зіткнення з реальністю, яка значно відрізняється від уявлень про неї: заперечення, торг та прийняття.

На першій стадії, коли вимоги Єврокомісії тільки було озвучено, влада взагалі не була готова визнати, що в Україні є якісь проблеми з дотриманням прав національних меншин, та не була налаштована всерйоз щось змінювати. **У грудні 2022 року Верховна Рада ухвалила новий закон «Про національні меншини (спільноти) України».** Його нашвидкуруч підготували на основі проєкту, який на той час уже не перший рік обговорювався. Українські посадовці з радістю відрапортували, що завдання Єврокомісії виконано завчасу.

Проте ілюзії було розвіяно після оприлюднення експертного висновку щодо нового закону, зробленого Венеційською комісією в червні 2023 року. Почалася умовна «стадія торгу» – уряд намагався експериментальним шляхом з'ясувати, які зміни є

мінімально необхідними для задоволення очікувань європейських партнерів. При цьому загалом зберігалася інтенція залишити без змін найбільш принципові сфери суспільного життя, передусім не зачіпати мову шкільної освіти. **У вересні 2023 року було ухвалено зміни до нового закону про національні меншини, якими було враховано частину зауважень Венеційської комісії.**

Згідно з офіційною оцінкою прогресу України щодо виконання рекомендацій Європейської комісії в листопаді 2023 року зміни віталися, проте їх не було визнано достатніми. Минулорічну **рекомендацію щодо вдосконалення законодавства у сфері національних меншин не було зараховано як повністю виконану.** Рішенням Єврокомісії Україні було надано час до березня 2024 року, щоб остаточно виконати усі рекомендації в цьому та деяких інших питаннях.

Це рішення навряд можна вважати несподіваним, і після нього український уряд стрімко перейшов до умовної «фази прийняття». В оперативному режимі (що стало можливо завдяки ретельній попередній підготовці) **було розроблено проєкт нових змін, які стосувалися вже не тільки закону про національні меншини, але й низки інших законів.** Оприлюднення цього проєкту після реєстрації у Верховній Раді України призвело до значного публічного резонансу. Частина суспільства та представники політичної опозиції гостро відреагували на деякі пропозиції, які було розцінено як загрозу статусу української мови як державної. Після короткого, але напруженого обговорення на основі урядових пропозицій **депутати Верховної Ради розробили та зареєстрували інший законопроєкт – більш компромісного характеру.** У ньому було пом'якшено радикальність запропонованих урядом змін. Деякі рекомендації Венеційської комісії в ньому залишилися виконаними не в повному обсязі. Проте **в проєкті зберігся найбільш принциповий пункт змін – щодо відновлення можливості шкільної освіти мовами національних меншин** (лише тих із них, які є також офіційними мовами в Європейському Союзі). **У грудні 2023 року закон про зміни було ухвалено.**

Уряд поспішав з законодавчими змінами, щоб встигнути до саміту Ради Європейського Союзу 14 грудня 2023 року і зняти претензії до України щодо

обмеження прав національних меншин, якими раніше обґрунтовувала відмову в підтримці її заявки на початок переговорів про членство в ЄС Угорщина (а деякі інші країни висловлювали стурбованість у менш категоричних термінах). Звісно, напружені дискусії напередодні саміту було викликано не тільки складністю просування цих законодавчих змін, проте український уряд поставив перед собою завдання підготуватися до саміту найкращим чином. Ця стратегія спрацювала. **Рішення щодо початку переговорів відносно членства України в Європейському Союзі було ухвалено.**

Проте все ще існує вірогідність того, що за підсумками експертизи Венеційської комісії до березня 2024 року **європейські партнери ще раз наполягатимуть на додаткових змінах** і врахуванні всіх попередніх рекомендацій у повному обсязі. Чи підтримає такі зміни парламент, наразі сказати важко.

Крім того, навіть якщо з точки зору європейських партнерів нове українське законодавство відповідатиме необхідним для продовження процесу підготовки до членства в Європейському Союзі умовам, **з правозахисної точки зору деякі його положення викликають обґрунтоване занепокоєння.** Передусім це стосується ставлення до російської мови та прав осіб, які належать до російської національної меншини, яке цілком обґрунтовано можна розцінити як дискримінаційне. Є й питання до загального принципу диференційного підходу до мовних прав осіб, які належать до національних спільнот. В українському законодавстві створено певну ієрархію національних спільнот із різним обсягом прав у мовній сфері. Ця ієрархія не виглядає достатньо обґрунтованою та викликає сумніви щодо відповідності конституційним принципам недискримінації й рівності громадян перед законом.

Зрештою, очевидно, що **процес змін українського законодавства щодо забезпечення прав національних меншин ще не завершено.** Хоча це питання ще не було предметом публічних переговорів, логічно припустити, що надалі задля вдосконалення українського законодавства для кращої відповідності європейським стандартам партнери рекомендуватимуть впровадити **зміни у сфері протидії та запобігання дискримінації.**

РОЗДІЛ I. ПЕРЕДІСТОРІЯ: НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ ТА ВІДПОВІДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ (ДО 2022 РОКУ)

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В УКРАЇНІ: ХТО ВОНИ ТА СКІЛЬКИ ЇХ

Поліетнічність (або багатонаціональність, згідно із застарілою термінологією радянських часів, яка досі частково зберігається в офіційному канцеляриті) українського суспільства є загально визнаним фактом, який закріплено в засадничих документах держави, зокрема в тексті Конституції України.

Оскільки етнічне походження або ідентичність не фіксуються в жодних документах, то єдине джерело інформації щодо етнічного складу населення України – це перепис населення. На жаль, востаннє він проводився в Україні більш як двадцять років тому.

Згідно з результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 року¹, **національні меншини становлять 22,2% населення країни**. На офіційному сайті Державного комітету статистики України вміщено таку інтерпретацію цього факту: «Особливістю національного складу населення України є його багатонаціональність. За даними Всеукраїнського перепису населення, на території країни проживали представники понад 130 національностей і народностей».

Серед найчисельніших меншин, згідно з переписом: етнічні росіяни (8,3 млн осіб), білоруси (245 тис. осіб), молдавани (258 тис.), кримські татари (248 тис.), болгары (204 тис.), угорці (156 тис.), румуни (150 тис.), поляки (144 тис.), євреї (103 тис.), вірмени (100 тис.), греки (91 тис.), татари (73 тис.), роми² (47 тис.), азербайджанці (45 тис.), грузини (34 тис.), німці (33 тис.),

гагаузи (32 тис.), литовці (7 тис.), словаки (6 тис.), естонці (2,8 тис.), караїми (1,2 тис.), кримчаки (406 осіб).

На жаль, очевидно, що результати перепису 2001 року наразі тільки віддалено відображають етнічний склад українського суспільства. Якщо узагальнювати, вочевидь триває тенденція попередніх десятиліть³ (точніше, навіть останнього століття⁴) на зменшення етнічного розмаїття населення України.

На деяких етнічних спільнотах природні демографічні зміни останніх років позначалися значно більш принциповим чином, ніж на українському суспільстві в цілому. Наприклад, згідно з переписом 2001 року, середній вік українських євреїв перевищував 50 років⁵ (у цілому середній вік населення України становив 38 років)⁶, тобто навіть за рахунок природної смертності відносна частка євреїв у суспільстві зменшувалась. До того ж, можна додати, що етнічний склад населення поступово змінювався унаслідок міграційних процесів тощо. В останні двадцять років ці зміни були не настільки значними, як у проміжку між переписами 1989 та 2001 років, коли розпад Радянського Союзу супроводжувався значним переміщенням населення, проте вони відбувалися. Ті ж євреї, так само як представники деяких інших етнічних спільнот, мали значно більше можливостей для еміграції, ніж українські громадяни в цілому, особливо після початку російської агресії в 2014 році. Власне, війна та окупація,

1 Всеукраїнський перепис населення 2001. Національний склад населення України та його мовні ознаки. Державна служба статистики України. <https://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>

2 Щоправда, існують обґрунтовані сумніви, чи було ромську спільноту повністю охоплено переписом. Оціночна кількість ромів варіюється в межах від 200 тис. до 400 тис. Див., напр.: Галина Бочева. Роми в Україні – Час для дій: Пріоритети та шляхи ефективної політики інтеграції. Міжнародна група з прав меншин. Травень 2019 р. С. 3. https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2019/05/MRG_Rep_Ukraine_UKR_Apr19.pdf

3 Згідно з порівняльним аналізом результатів переписів 2001 та 1989 років, відносна частка етнічних росіян за 12 років зменшилась з 22,1% до 17,3%; білорусів – з 0,9% до 0,6%; євреїв – з 0,9% до 0,2% тощо.

4 Унаслідок геноцидів, етнічних чисток, депортації за етнічною ознакою, еміграції та обміну населенням із сусідніми країнами протягом останнього століття на території сучасної України різко знизилась кількість етнічних євреїв, ромів, німців, поляків тощо.

5 История еврейской общины Украины. Евреи Евразии. <http://geographic.jewseurasia.org/page93>

6 Результати Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Державна служба статистики України. <https://web.archive.org/web/20180614072502/http://www.ukrcensus.gov.ua/>

особливо після початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року, призвели до значних змін⁷. Певні етнічні спільноти було зосереджено на територіях, які опинилися в окупації у 2014 році (наприклад, кримські татари, караїми та кримчаки в Криму, волго-уральські татари в Донецькій області) або у 2022 році (наприклад, греки в Приазов'ї, месхетинці в Херсонській та Запорізькій областях).

Крім того, оскільки український перепис дає змогу фіксувати належність тільки до однієї «національності» як етнічної ідентичності особи, є серйозні підстави припускати, що сьогодні значна частина з тих, хто двадцять років тому назвалися росіянами або представниками інших національних меншин, переважно ідентифікуватимуть себе як українців (не кажучи вже про їхніх дітей)⁸.

Тому наявні дані про етнічний склад українського суспільства наразі можна оцінювати лише як дуже умовний загальний орієнтир щодо власне наявності певних спільнот та дуже приблизного їх співвідношення. Проте їх цілком достатньо, щоб обґрунтовано стверджувати, що **українське суспільство є етнічно розмаїтим, а деякі з національних меншин займають відносно помітне місце у загальному складі населення.**

ЗАГАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПЕРШІ КРОКИ

Основу для законодавчого захисту прав національних меншин в Україні заклала Декларація прав національностей⁹, яку було ухвалено в листопаді 1991 року. У преамбулі Декларації стверджується, що «на території України проживають громадяни понад 100 національностей, які разом з українцями становлять п'ятдесятимільйонний народ України». Декларація проголошує, що «Українська держава гарантує всім народам, національним групам,

громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. [...] Дискримінація за національною ознакою забороняється й карається за законом. [...] Українська держава гарантує всім національностям право на збереження їх традиційного розселення і забезпечує існування національно-адміністративних одиниць, бере на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур».

У тексті Декларації привертає увагу непослідовність використання термінології. Суб'єктами закону є «народи», «національні групи», «громадяни кожної національності», «представники національних меншин». Жодному з цих термінів у тексті не дано визначення.

Варто зазначити, що Декларація ніколи у повному обсязі не виконувалася. Наприклад, не отримала розвитку норма щодо державних гарантій існування національно-адміністративних одиниць. Вона обговорювалася під час дискусії щодо законопроекту про національні меншини у 1992 році, але в остаточну редакцію закону не потрапила. Пізніше було підготовлено навіть проєкт окремого відповідного закону, проте його так і не розглянули.

Значним кроком у розвитку українського законодавства та державності в цілому, безумовно, було ухвалення Конституції¹⁰ у червні 1996 року. В етнополітичній сфері найбільш важливими були закріплення в преамбулі розуміння українського народу як громадян усіх національностей, декларація рівності прав громадян та заборони на обмеження за ознаками етнічного походження або мови (ст. 24), гарантії «вільного розвитку, використання і захисту» російської (яка була згадано окремо) та інших мов національних меншин (ст. 10), фіксація зобов'язання держави «сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (ст. 11) тощо. Громадянам, які належать до національних меншин, гарантувалося «право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства» (ст. 53).

Окремо слід звернути увагу на появу в тексті Конституції разом зі стандартним терміном «національні меншини», який на той момент уже було визначено законом (див. нижче), нового словосполучення «корінні народи», зміст, сенс та призначення якого на двадцять п'ять років залишилися невизначеними.

7 Див., наприклад: Вразливі групи на тлі повномасштабної війни: специфіка ситуації та рекомендації з врахування потреб. Центр громадянських свобод. <https://ccl.org.ua/positions/vrazlyvi-grupy-na-tli-povnomasshtabnoyi-vijnyspeczyfikasytuacziyi-ta-rekomendaczii-z-vrahuvannya-potreb/>

8 Деякі дослідники навіть інтерпретують зміцнення громадянської політичної ідентичності українців в останні роки як зміну представниками національних меншин успадкованої етнокультурної ідентичності на українську. Так, виразний представник цього напрямку Володимир Кулик категорично стверджує: «Україна перестала бути багатоетнічною державою». Див.: Володимир Кулик. Мова та ідентичність в Україні на кінець 2022-го. Zbruc. 7 січня 2023. <https://zbruc.eu/node/114247>. Див. також: Volodymyr Kulyk. 'Multi-ethnic' or 'diverse'? Ukraine's fading ethnic differences. Eurozine. 10 February 2023. <https://www.eurozine.com/multi-ethnic-or-diverse/>. З аргументацією автора важко погодитися, проте вона заслуговує на увагу.

9 Декларація прав національностей України. Верховна Рада України. 1 листопада 1991 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12#Text>

10 Конституція України. Верховна Рада України. 28 червня 1996 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

ПЕРШИЙ ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ 1992 РОКУ

Закон «Про національні меншини в Україні»¹¹, який було ухвалено 25 червня 1992 року, попри дещо загальний характер, окреслив загальну рамку відносин держави та етнічних спільнот, формально зафіксував певний осяг прав, теоретично гарантованих особам, які належать до національних меншин, та визначав, хто, власне, в Україні є національними меншинами. Напевно, це було найважливіше в цьому законі.

Закон не містив закритого переліку національних меншин і не запроваджував жодних обмежувальних критеріїв на кшталт кількості чи часу проживання на території України. Він визначав національну меншину як «групу громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». Тобто **закон визнавав статус національної меншини за будь-якими етнічними групами**, які мали спільну ідентичність. Варто зазначити, що в більшості сусідніх країн існують більш суворі критерії для надання етнічній спільноті статусу національної меншини. Європейські держави, як правило, закріплюють вичерпний перелік таких спільнот на законодавчому рівні, іноді навіть у Конституції. З урахуванням їхнього досвіду можна сказати, що цей підхід має свої плюси та мінуси. Почасти, безумовно, його було продиктовано загальним концептом максимально широких, до абстрактності, підходів закону. Але в будь-якому разі законом встановлювався рівний статус та проголошувалися рівні можливості як для етнічних спільнот, які століттями проживали на території України (наприклад, євреїв чи угорців), так і для т.зв. «нових меншин» – діаспорних груп, які з'явилися в радянські часи (наприклад, волго-уральських татар чи азербайджанців), та спільнот мігрантів часів незалежності (наприклад, вихідців із Сомалі чи В'єтнаму, турків-месхетинців тощо).

З погляду гарантування прав національних меншин найважливішою була ст. 6: «Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, медіа, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству». Важко не помітити обтічність формулювань. Наприклад, з

процитованого фрагменту складно зрозуміти, чи держава справді бере на себе зобов'язання забезпечити шкільну освіту мовами національних меншин, чи просто обіцяє не забороняти особам, які належать до національних меншин, самим вивчати рідну мову за допомогою власних неурядових організацій (потім таке саме широка формулювання буде використане в тексті Конституції, див. вище).

Іншими словами, **якщо узагальнити суть закону, держава спромоглася в ньому пообіцяти усім усім і при цьому не бути винною нікому нічого конкретного**. Декларативність була значним недоліком закону. По суті, держава не брала на себе жодних практичних зобов'язань. У тексті не містилося механізмів та інструментів, які мали б гарантувати дотримання прав осіб, що належать до національних меншин.

Проте цей закон втратив чинність після введення в дію нового закону в 2023 році, тож не варто зупинятися на аналізі його досягнень та недоліків докладно.

МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ

Практично з моменту ухвалення у 1992 році український закон про національні меншини почав стрімко застарівати. Річ у тім, що саме в той час у міжнародний порядок денний почала повертатися етнополітика. Численні конфлікти на (принаймні частково) етнічному підґрунті, які супроводжували розпад Радянського Союзу, війни на території колишньої Югославії з етнічними чистками, геноцид у Руанді та інші події значно вплинули на посилення уваги світової спільноти до захисту прав національних меншин. Належні гарантії дотримання прав меншин видавалися ефективним запобіжником від конфліктів у майбутньому. У світі в цілому та в Європі зокрема стрімко розвивалися уявлення про належний обсяг прав осіб – представників національних меншин. Якщо узагальнювати, новий підхід можна охарактеризувати як розширення трактування ролі держави у збереженні етнічної ідентичності та самобутності меншин. **Якщо раніше в міжнародних документах ішлося майже виключно про неприпустимість дискримінації, заборони на використання мови та інших асиміляційних політик, в останні тридцять років акцент змістився на позитивні зобов'язання держави, спрямовані на підтримку культур етнічних спільнот**.

Так, у грудні 1992 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних

11 Про національні меншини в Україні. Верховна Рада України. 17 червня 1992 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>

меншин¹². Заборона дискримінації вже була обов'язковою для усіх держав-членів від початку існування ООН згідно з Загальною декларацією прав людини (статті 1, 2, 7)¹³. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1969 року вже проголошував, що особам, які належать до етнічних, релігійних та мовних «меншостей», «не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою» (ст. 27)¹⁴. Проте тепер ішлося про те, що держави зобов'язані захищати «існування та самобутність національних чи етнічних, культурних, релігійних та мовних меншин» та «заохочувати створення умов для розвитку тої самобутності» (ст. 1). Це, безумовно, означало перехід на якісно новий рівень ставлення держави до національних меншин – від якого українське законодавство відразу почало відставати.

У цьому ж ключі розвивалося і законодавство в європейських структурах, до яких входить Україна. Так, у преамбулі Рамкової конвенції прав національних меншин Ради Європи 1995 року (ратифікованої Україною в 1997 році) проголошено, що «плюралістичне та справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, а й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності»¹⁵. До того ж, на відміну від Декларації ООН, документи Ради Європи мали зобов'язальний характер.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 року, яка мала складну історію ратифікації в Україні (набула чинності у 2006 році), наприклад, серед іншого зобов'язала державу створювати засоби масової інформації мовами національних меншин або сприяти їх створенню, заохочувати використання цих мов у роботі органів місцевого самоврядування та в процесі комунікації органів влади та населення¹⁶. Згідно із законом про ратифікацію Хартії, в Україні її положення мають бути застосовані до мов білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької,

польської, російської, румунської, словацької та угорської національних меншин¹⁷. Наскільки відомо, держава не спромоглася створити чи навіть посприяти створенню жодного ЗМІ гагаузькою або молдовською мовою. Що ж до органів місцевого самоврядування, то тільки під час дії сумнозвісного Закону «Про засади державної мовної політики» («закон Ківалова-Колесніченка») вони намагалися використовувати в роботі не тільки українську мову – і, наскільки відомо, все розмаїття мов, перелічених у законі, на практиці звелося до російської.

Несерйозне ставлення влади до зобов'язань, які Україна легковажно взяла на себе відповідно до Хартії, можна побачити на прикладі, власне, переліку меншин. З нього незрозуміло, яку саме мову «єврейської меншини» держава збирається підтримувати: іврит чи їдиш (чи обидві)? Ще складніша ситуація склалася з грецькою меншиною: приазовська грецька спільнота в лінгвістичному сенсі була розділеною на урумів-тюркофонів та румеїв-еллінофонів; мова останніх, до того ж, суттєво відрізнялася від новогрецької, викладання та розвиток якої підтримувала Греція. Усі ці казуси вказують на те, що держава насправді не мала наміру розбиратися в таких нюансах. **Єдине, що було справді важливим у контексті Хартії, – це можливість надати квазі-офіційний статус російській мові** або як мінімум забезпечити легалізацію вільного її використання у державних інститутах та в органах місцевого самоврядування зокрема. Після 2014 року ця мотивація перестала бути актуальною, і Хартія залишилася суто формальним документом, про який незручно й згадувати.

До цього переліку міжнародних документів можна додати низку рекомендації ОБСЄ (наприклад, Гаазькі¹⁸ або Ословські¹⁹), які, попри їх необов'язковий характер, Україна визнавала як певний орієнтир²⁰. Але немає сенсу аналізувати положення документів, які не мають зобов'язальної сили, якщо з усього сказаного вище випливає, що **у сфері забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, Україна ніколи в повному обсязі не виконувала навіть зобов'язання, які взяла на себе згідно з міжнародними документами**, передусім Ради

12 Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин. Верховна Рада України. 18 грудня 1992 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text

13 Загальна декларація прав людини. Верховна Рада України. 10 грудня 1948 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

14 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Верховна Рада України. Ратифіковано УССР 19 жовтня 1973 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

15 Рамкова конвенція про захист національних меншин. Верховна Рада України. 1 лютого 1995 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text

16 Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Верховна Рада України. 5 листопада 1992 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text

17 Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Верховна Рада України. 15 травня 2003 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text>

18 Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту. ОБСЄ. Жовтень 1996 р. https://www.osce.org/files/f/ documents/0/1/32194_0.pdf

19 Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин. ОБСЄ. Лютий 1998 р. <https://www.osce.org/files/f/ documents/0/4/67545.pdf>. Інші релевантні рекомендації ОБСЄ – див.: OSCE. Thematic Recommendations and Guidelines. <https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

20 Принаймні практично всі релевантні рекомендації ОБСЄ розміщено на сайті Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті в розділі «Міжнародні документи»: <https://dcss.gov.ua/hcnm-osce-recommendations/>

Європи²¹. Утім, насправді донедавна це не сприйма-лося як проблема, яка заслуговує на увагу. Відсутність міжнетничної напруги (не кажучи вже про помітні конфлікти), порівняно низький рівень ксенофобії²² та певне задоволення наявною ситуацією з боку переважної більшості керівників організації національних меншин створювали враження об'єктивно непоганої ситуації в Україні в цій сфері – якою вона, власне, тривалий час і була.

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

Статус-кво в етнополітичних питаннях, який сформувався значною мірою природним шляхом упродовж перших років української незалежності, в цілому задовольняв усіх стейкхолдерів. **Протягом перших двадцяти років української незалежності держава поступово втрачала зацікавленість в етнополітичних питаннях. Це наочно проявлялося на інституційному рівні.**

У 1993 році було створено Міністерство у справах національностей та міграції. Воно проіснувало до 1998 року, коли замість нього було створено орган виконавчої влади нижчого рівня – Державний комітет у справах національностей та міграції. У 2006 році Комітет було реорганізовано, а до його функцій було додано також сферу релігії.

Нарешті, у 2010 році окремий орган державної влади, відповідальний (серед іншого) і за етнополітику, взагалі було ліквідовано. Функції взаємодії держави з етнічними спільнотами було передано на рівень департаменту в Міністерстві культури.

Тоді ж, 2010 року, було ліквідовано профільний консультативно-дорадчий орган при президенті України – Раду з питань етнополітичної політики, яка під назвою Рада представників громадських організацій національних меншин України існувала з 2000 року.

У 2014 році, коли етнополітичні питання знову набули актуальності в доволі специфічному контексті й постала необхідність протидіяти російській пропаганді та завадити їй дестабілізувати ситуацію в країні, Кабмін, тоді очолюваний Арсенієм Яценюком, вирішив створити нову посаду – Урядового уповноваженого з

питань етнополітичної політики. Її посів амбітний правник Геннадій Друзенко. Доволі швидко з'ясувавши, що його повноваження обмежуються контрпропагандою, яку спрямовано передусім на європейську аудиторію, він втратив зацікавленість у роботі уповноваженого та скерував свою енергію на створення волонтерського польового шпиталю в зоні Антитерористичної операції. За рік посаду було ліквідовано, а ідею забуто.

У 2019 році було вирішено відновити діяльність окремого спеціалізованого органу державної влади, цього разу в форматі Державної служби з етнополітики та свободи совісті (запрацювала з 2020 року). Першою керівницею Держслужби була Олена Богдан, у грудні 2022 року її замінив Віктор Єленський. Прикметно, що обидва керівники Держслужби за фахом є релігієзнавцями. Тобто очевидно, що релігійні питання з урахуванням поточної кон'юнктури здаються державі набагато важливішими за етнополітичні.

ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА (2017–2022 РОКИ)

Ще одна ілюстрація небажання влади втручатися в «природний» перебіг етнополітичних процесів у країні – тривала стагнація розвитку законодавства. Окремі експерти намагалися сформулювати концепцію державної етнополітики, яку надалі можна було б покласти в основу розробки законодавства, але далі проектів справа не йшла. Те саме можна сказати про конкретні вузькі пропозиції – наприклад, про спробу просунути законопроект про національно-культурну автономію (в якому було зацікавлене керівництво кримськотатарського національного руху для введення в правове поле Меджлісу як представницького органу етнічної спільноти).

Етнологічний статус-кво, який склався за перші двадцять п'ять років української незалежності, було порушено після початку російської агресії. Значна кількість українців відчула, що українська політична, культурна та мовна ідентичність опинилася під загрозою та потребує додаткового захисту. Війна цілком очікувано викликала хвилю негативних почуттів щодо російської мови. Крім того, приклад Криму наочно продемонстрував, що будь-які сприятливі умови для розвитку мови національної меншини (в цьому випадку, звісно, російської) не запобігатимуть поширенню політичного іредентизму серед місцевих еліт та частини населення. Усе це створювало об'єктивні та суб'єктивні передумови для **посилення на законодавчому рівні позиції української мови** – звісно, за рахунок обмеження сфери дозволеного публічного використання російської. Про існування інших мов у той час, здається, взагалі не згадували.

21 Див., напр.: The Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Fourth Opinion on Ukraine. Council of Europe. March 2018. <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf>

22 Див., напр.: Расизм і ксенофобія в Україні: реальність та вигадки. Харківська правозахисна група. Харків: Права людини, 2009. <https://library.khpg.org/files/docs/1242226191.pdf>; В'ячеслав Ліхачов. Ксенофобія в Україні: чи реальна загроза? Центр громадянських свобод. 4 червня 2022 р. <https://youtu.be/ux3R04hc7DE?si=iF88snhJeswK3As6>

Найважливішими в цьому контексті були новий Закон «Про освіту»²³ 2017 року та Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної»²⁴ 2019 року. Перший, серед іншого, мав на меті покласти край шкільній освіті російською мовою (а разом з тим – усіма мовами національних меншин), другий – закріпити монополію української мови в усіх сферах публічного життя (зокрема, в медійній сфері). Він також впроваджував диференційоване ставлення до різних мов національних меншин: для мов, які є офіційними в Європейському Союзі, закладалися набагато ширші можливості їх використання в ЗМІ та книговидавництві. Можна припустити, що метою такого підходу була дерусифікація інформаційного простору, яку не було артикульовано прямо через побоювання щодо звинувачень у дискримінації. Проте разом з російською значним обмеженням піддалися інші мови національних меншин, яким не пощастило бути офіційними в ЄС, – наприклад, білоруська, гагаузька, їдиш, іврит, урумська, месхетинська (не кажучи вже про мови «нових» діаспорних спільнот). Найбільші ж права (зокрема, в освіті) отримали мови корінних народів.

Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» в кількох місцях містив відсилки до окремого закону, який мав би регулювати застосування мов національних меншин. Згідно з попереднім задумом, такий закон варто було розробити та ухвалити одночасно із Законом «Про забезпечення функціонування української мови як державної» чи невдовзі після нього (згідно з перехідними положеннями, до кінця 2019 року). Проте цього не сталося. У ситуації тимчасової правової невизначеності, яка розтягнулася до 2023 року, застосування багатьох мов національних меншин у більшості сфер публічного життя було суттєво обмежено (щоб не сказати «заборонено»).

Венеційська комісія висловила суттєві зауваження щодо ухвалених законів²⁵. Значна частина її рекомендацій стосувалася саме виправлення ситуації з обмеженням використання мов національних меншин; саме про них було згадано в 2023 році (див. нижче). Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні теж оприлюднила спеціальну доповідь щодо Закону «Про забезпечення функціонування української мови

як державної», яка була доволі критичною²⁶. На думку Місії, закон порушував не тільки європейське законодавство, але і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН.

Було висловлено сумніви щодо відповідності Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» згаданим вище статтям 10, 11, 24, 53, а також ст. 22 («При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод») Конституції України²⁷. Проте 14 липня 2021 року Конституційний суд України визнав його зміст таким, що відповідає Основному Закону²⁸.

Боротьба за повернення права на освіту мовами національних меншин з 2017 року стала головним пунктом порядку денного для багатьох організацій етнічних спільнот (передусім угорської, а також румунської, польської, молдавської тощо). Уряди низки східноєвропейських країн, які відчують солідарність із національними меншинами, що проживають в Україні, підтримували ці прагнення. Особливу наполегливість у цьому питанні демонструвала Угорщина, правоконсервативний уряд якої позиціонував себе як захисника усіх етнічних угорців, які опинилися внаслідок Тріанонського мирного договору в кордонах інших держав.

ІНСТРУМЕНТАЛІЗАЦІЯ ПИТАННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ПРОПАГАНДІ

Починаючи як мінімум з 2014 року контекст російської агресії суттєвим чином ускладнив професійне та врівноважене обговорення стану дотримання прав національних меншин в Україні. **Переслідуваннями етнічних росіян та російськомовних громадян України, а також євреїв, ромів та інших меншин, обмеженням їхніх прав тощо офіційний Кремль намагався легітимізувати втручання у внутрішні справи України, а в кінцевому підсумку – повномасштабну агресію.** На жаль, **деструктивні наслідки російського чинника значно ускладнили навіть процес усвідомлення необхідності вдосконалення українського законодавства щодо національних меншин.**

23 Про освіту. Верховна Рада України. 5 вересня 2017 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

24 Про забезпечення функціонування української мови як державної. Верховна Рада України. 25 квітня 2019 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

25 Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education. European Commission for Democracy through the Law (Venice Commission). 24 November 2017. <https://bit.ly/49jhrmm>; Opinion on the Law Supporting of the Ukrainian Language as the State Language. European Commission for Democracy through the Law (Venice Commission). 9 December 2019. <https://bit.ly/4bntvVm>

26 Analytical note on the Law 'On ensuring the functioning of Ukrainian as the State language'. United Nations. Office of the High Commissioner for Human Rights. 5.10.2019. <https://bit.ly/3STwpKx>

27 51 депутат звернувся до КСУ щодо закону про українську мову. Радіо Свобода. 21 червня 2019. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ksu-zakon-pro-movu-podannya/30012752.html>

28 Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Конституційний суд України. 14 липня 2021. https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2021.pdf

Росія використовувала всі можливі міжнародні майданчики для просування антиукраїнської пропаганди щодо переслідування та порушення прав національних меншин. Численні представники російських псевдоправозахисних організацій, які насправді виконували пропагандистське замовлення влади (т.з. «GONGO»), щороку намагалися перетворити Зустрічі Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з імплементації людського виміру (HDIM) на антиукраїнські фестивалі. Тематичні сайд-івенти, презентації «досліджень» та «моніторинрів», широке розповсюдження «доповідей» системно створювали фон на заходах. Те саме можна сказати про щорічні Форуми ООН з питань національних меншин.

Яскравим прикладом інструменталізації теми порушень прав національних меншин було Засідання Ради Безпеки ООН за формулою Аріє напередодні повномасштабного вторгнення²⁹.

До того ж, певні результати мали зусилля Кремля щодо впливу на реальну ситуацію з міжетнічними стосунками та ксенофобією «на землі». **Є обґрунтовані підстави вважати, що за значну частину злочинів на ґрунті ненависті в Україні в останні десять років відповідають не щирі українські ксенофоби, а цинічні провокатори, які спокусилися на пропозицію виконати замовлення за гроші.**

Передусім ідеться про акти вандалізму, від графіті до підпалів, проти символічно важливих об'єктів єврейської, угорської, румунської та інших спільнот – культурних споруд, будівель культурних центрів, меморіалів та цвинтарів³⁰. Таки інциденти передусім, власне, підживлювали пропагандистський дискурс про «український нацизм», псували міжнародний імідж України, негативно впливали на відносини з сусідніми країнами (наприклад, з Угорщиною) та опосередковано сприяли дестабілізації ситуації в українському суспільстві.

Українська влада та громадянське суспільство, як могли, намагалися протидіяти цій пропаганді. Проте їм явно бракувало ресурсів на розповсюдження власного погляду у світі, та й на виготовлення якісного інформаційно-аналітичного контенту (наприклад, досліджень, які показували би реальний рівень ксенофобії в українському суспільстві, чи реалістичних моніторинрів порушень прав національних меншин). Це призвело до певного перекосу в бік

тотального заперечення. Як чиновники, так і громадські діячі почали запевняти, що ксенофобії (антисемітизму тощо) в Україні взагалі немає, а якщо фіксуються окремі прояви – це російська провокація. Це, своєю чергою, не завжди сприяло адекватній реакції держави, зокрема правоохоронних органів, та суспільства на реальні проблеми у сфері ксенофобії та прав національних меншин загалом.

Системні зусилля Кремля з інструменталізації питань ксенофобії та прав національних меншин в Україні також унеможливили критичні висловлювання щодо стану дотримання прав національних меншин в Україні. У такому контексті будь-які зауваження або констатація проблеми призводили тільки до звинувачень на адресу того, хто намагався привернути до цих складнощів увагу. У публічній діяльності правозахисників та керівників організацій національних меншин це призвело до певної самоцензури: всі претензії до влади було відкладено «до кінця війни». Певну критику в останні роки дозволяють собі тільки міжнародні організації. В умовах, які було створено російською пропагандою, залишаються сумніви щодо того, наскільки українська сторона спроможна сприйняти навіть таку критику.

«КОРІННІ НАРОДИ»

Окремою сферою, статус-кво в якій було порушено в контексті російської агресії, стала царина забезпечення прав корінних народів. На відміну від ситуації з усіма іншими національними меншинами, тут війна призвела до збільшення обсягу гарантованих прав (передусім у мовній сфері), а не навпаки.

Як згадувалося вище, починаючи з тексту Конституції 1996 року в Україні офіційно задекларовано існування, крім національних меншин, ще корінних народів. На рівні політичної доцільності було зрозуміло, що йдеться передусім про кримських татар, проте на юридичному рівні таке трактування закріплено не було. Також чверть століття залишалося незрозумілим, у чому полягає відмінність корінного народу від національної меншини.

Справа в тому, що, згідно з міжнародним законодавством, корінні народи мають окремий, дуже специфічний статус. Його оформлення почалося з ухвалення в 1957 році Конвенції Міжнародної організації праці №107 «Про захист і інтеграцію корінного та іншого населення, що веде племінний та напівплемінний спосіб життя, у незалежних країнах»³¹. Корінні народи трактувалися як нащадки тих, хто населяв певну країну або території до початку колонізації, та зберіг традиційні інститути й спосіб життя.

29 Як Росія спекулює на правах меншин для дискредитації України в Радбезі ООН, і де тут тривожні дзвіночки. ZMINA. 24.12.2021. <https://zmina.info/articles/yak-rosiya-spekulyuye-napravah-menshyn-dlya-dyskredytacziyi-ukrayiny-v-radbezi-oon-i-detut-tryvozhni-dzvinochky/>

30 Див., напр.: Угорський фронт гібридної війни: case studies. Дзеркало тижня. 8 лютого 2019 р. https://zn.ua/ukr/international/ugorskiy-front-gibridnoyi-viyini-case-studies-302188_.html

31 Indigenous and Tribal Populations Convention No. 107. International Labor Organisation. 26 June 1957. <https://bit.ly/3SLWCdT>

Іншими словами, спочатку це була скоріше соціально-економічна, ніж етнопонаціональна категорія. **Особливий статус був потрібен корінним народам для захисту традиційного способу господарювання**, заснованого на полюванні, відгінному скотарстві або ручному землеробстві, якому загрожували сучасні типи економічного виробництва. З часом концепт розвинувся. До міркувань щодо збереження традиційного способу життя додався елемент відновлення справедливості. Якщо колонізатори колись відібрали землю у автохтонного населення, його нащадки все одно мають право брати участь у визначенні долі цієї землі. Концепцію було розширено із розумінням того, що, **на відміну від «звичайних» національних меншин, корінні народи мають колективні права – право на самовизначення, на автономію, на політичне представництво, на землю** (національні меншини насправді, згідно з міжнародним законодавством, колективних прав не мають; тільки особи, які належать до національних меншин, мають індивідуальні права). Таке розуміння було остаточно закріплено в Конвенції Міжнародної організації праці №169³² та Декларації прав корінних народів ООН³³.

Представники національного руху кримських татар після повернення в Крим з місць насильницької депортації наполягали на статусі корінного народу. Спочатку ця вимога обумовлювалася скоріше спрощеним, «побутовим» розумінням терміну³⁴. Кримським татарам, які зіткнулися після повернення на історичну батьківщину з не завжди доброзичливим ставленням населення та місцевих еліт, передусім важливо було наголосити, що вони не є зайдами на території півострову. Потім, з поступовим розумінням того, що статус корінного народу дає додаткові права, передусім право на землю, вимоги почали лунати більш наполегливо та свідомо. При цьому лідери національного руху кримських татар ігнорували зв'язок концепту зі збереженням традиційного способу життя, так само, як і відмінність завоювання півострова Росією наприкінці XVIII ст. від колонізації європейцями Америки чи Нової Зеландії.

Після ухвалення Конституції, де словосполучення «корінні народи», безумовно, з'явилося саме через розуміння частиною лідерів українського

національного руху прагнень кримськотатарського народу, українська влада відклала практичну імплементацію цього концепту. Хоча це не артикулювалося, можна припустити, що державне керівництво побоювалося загострення татарофобських настроїв у Криму. У 2007 році Україна не підтримала ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН Декларації прав корінних народів³⁵.

Після окупації півострова Російською Федерацією у 2014 році ситуація змінилася. У березні Верховна Рада ухвалила постанову, якою визнала кримських татар корінним народом, та схвалила Декларацію прав корінних народів ООН³⁶.

У наступні роки цей статус було наповнено правовим змістом. Відповідно до згаданих вище законів «Про освіту» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної», мови корінних народів отримали особливий статус, що передбачав набагато більше можливостей використання цих мов в освіті, медіа та інших сферах публічного життя, ніж було надано всім іншим мовам національних меншин (див. вище).

У липні 2021 року було ухвалено Закон «Про корінні народи України»³⁷, яким запроваджено офіційне тлумачення цього концепту. Згідно із законом, корінним народом України вважається «автохтонна етнічна спільнота, яка сформувалася на території України, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами України»³⁸. Також законом остаточно закріплювався закритий перелік корінних народів України: «Корінними народами України, які сформувались на території Кримського півострову, є кримські татари, караїми, кримчаки»³⁹.

32 Indigenous and Tribal Peoples Convention No169 . International Labor Organisation. 7 June 1989. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REV,en,C169,/Document

33 Резолюція 61/295, прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007 р. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. Верховна Рада України. 13 вересня 2007 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156#Text

34 Не варто цьому дивуватися. Коли президент Російської Федерації Володимир Путін обурювався тим, що росіяни не отримали в Україні статусу корінного народу, він теж виходив із побутового розуміння цього словосполучення.

35 ООНівська Декларація прав корінних народів поглибила виборчий розкол серед кримських татар. Радіо Свобода. 21 вересня 2007 р. <https://www.radiosvoboda.org/a/969923.html>

36 Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». Верховна Рада України. 20 березня 2014 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1140-18#Text>

37 Про корінні народи України. Верховна Рада України. 1 липня 2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text>

38 Під «державним утворенням» мається на увазі навіть формальна автономія. Принаймні саме наявністю в Молдові автономного територіального утворення Гагаузія пояснювали, чому гагаузам відмовлено у статусі корінного народу.

39 Кримчаки – локальна єврейська субетнічна група; караїми – локальна субетнічна та субконфесійна єврейська група. Протягом XX ст. деякі лідери караїмського (і меншою мірою – кримчацького) національного руху створили та поширювали переосмислену модель національної ідентичності, згідно з якою вони є нащадками окремого тюркського народу, а єврейська складова ідентичності, культурної та (частково) релігійної спадщини применшувалася або зовсім заперечувалася.

Узагальнюючи, можна казати, що **в українській інтерпретації статус корінного народу дає етнічній спільноті, яка його отримала, набагато більше прав у мовній сфері, якщо порівнювати з іншими «просто» національними меншинами, та право на створення представницьких органів** (згідно із законом, із консультативними функціями та без жодних реальних повноважень).

Неважко помітити, що **українське трактування концепту корінного народу дещо відрізняється від міжнародного**⁴⁰. До того ж, обидва пункти залишаються суто теоретичними. Представницькі органи корінних народів сформовано так і не було (щоправда, у 2022 році Кабінет Міністрів ухвалив постанову про правовий статус такого представницького органу⁴¹). Що ж до мовних прав, то на час ухвалення закону переважна більшість етнічних кримських татар, караїмів та кримчаків уже проживала на окупованій Росією території Криму, тому, власне, ані можливості реальних кроків, наприклад, у сфері освіти мовами корінних народів, ані потреби в них не виникало. Станом на 2020 рік не існувало жодної школи з кримськотатарською мовою навчання⁴². З початком повномасштабної російської агресії ситуація тільки погіршилася: значна частина нечисленних представників зазначених етнічних спільнот, які мешкали на території континентальної України, проживала саме в Херсонській та на півдні Запорізької областей.

Варто додати, що в дискусії щодо бажаного статусу Криму (після деокупації), яка час від часу спалахує не тільки в експертному середовищі, але й у ширших суспільно-політичних колах⁴³, після визнання кримських татар корінним народом додався ще один аргумент на користь ліквідації автономії. Згідно з логікою його прихильників, усі можливості для задоволення культурних та інших національних потреб, включно з правом на політичне представництво, кримські татари отримали разом зі статусом корінного народу. Відповідно, жодної об'єктивної потреби в національно-територіальній автономії кримськотатарський народ тепер не має⁴⁴.

Припускаємо, що саме за цією логікою ухвалюватиметься рішення про формальну долю півострова після його звільнення та реінтеграції. З певною ймовірністю лідери кримськотатарського національного руху, досягнувши тактичної мети, втратили примарний шанс, що існував раніше, на відновлення національно-територіальної автономії у стратегічній перспективі.

40 Як констатує доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України Віра Явір, «українське визначення корінного народу не відповідає міжнародно-правовому. Україна не ратифікувала Конвенцію МОП №169, натомість створила власну національну етнополітичну категорію “корінного народу”». Див.: Віра Явір. Гагаузи – національна меншина чи корінний народ: до питання еволюції політико-правового статусу. УДК 323.1 DOI <https://bit.ly/3ORA219>; <https://bit.ly/3NHhUCj>

41 Про затвердження Порядку закріплення правового статусу представницького органу корінного народу України та позбавлення такого статусу. Верховна Рада України. 19 серпня 2022 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/936-2022-п#Text>

42 Етноспільноти України: ключові статистичні дані. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. <https://bit.ly/3un3lQv>

43 Див., напр.: «Ми – абсолютно крута держава»: у ОП пояснили, навіщо позбавляти Крим автономії. Фокус. 8 травня 2023 р. <https://bit.ly/49hPQ4U>

44 Зразок відповідної логіки – див.: Ліквідація автономії Криму: провокація чи розмова, яка на часі? Дзеркало тижня. 23 травня 2023 р. <https://bit.ly/3SqnHSv>. Приклад іншого підходу, який передбачає, що саме відновлення кримськотатарської автономії в Криму після деокупації в повному обсязі дасть кримським татарам змогу реалізувати власні права як корінного народу, – див.: Кримськотатарська автономія у складі України: яким буде новий Крим? ГО «Європа без бар'єрів». 2016. <https://bit.ly/3SsLYr2>

РОЗДІЛ II. НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Образно можна сказати, що за півтора року з часу отримання обіцянки розпочати діалог про членство в Європейському Союзі після виконання попередніх вимог український уряд пройшов класичний шлях послідовних психологічних реакції на зіткнення з неприємною реальністю: від заперечення проблеми через торг до прийняття.

«ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ»

Оскільки необхідність відповідати європейським стандартам (чи то стандартам Євросоюзу) була головною мотивацією до зміни українського законодавства, для початку варто порушити питання: наскільки взагалі вимоги до України корелюють із загальноприйнятими в європейських державах практиками?

Парадоксальним чином відповідь на це питання залежить від того, що саме мається на увазі в цьому контексті під «європейськими стандартами».

Річ у тім, що з формальної точки зору в Європейському Союзі не існує загальних правил щодо захисту прав національних меншин. За винятком принципу суворої заборони дискримінації, зокрема за ознакою етнічного походження, усі інші питання гарантії прав національним меншинам навіть не згадуються в жодному засадничому документі ЄС (ані в Маастрихтському договорі, ані в Лісабонській угоді, ані в Хартії основних прав Європейського Союзу).

Згідно з підходом, прийнятим у ЄС, питання етнополітики належать винятково до національного рівня регулювання. Тобто кожна держава може вирішувати на власний розсуд, які етнічні спільноти та за якими критеріями визнавати національними меншинами, який обсяг прав їм надавати тощо (або навіть нікого не визнавати та не надавати жодного, як, наприклад, Франція⁴⁵).

—

45 Див., напр.: Роман Ле Коадик. Во Франции нет меньшинств. VIII Конгресс этнографов и антропологов России. Июль 2009. Оренбург, Россия. стр.6–11. (hal-00872699) <https://hal.science/hal-00872699/document>

Проте у зв'язку з перспективою приєднання до Європейського Союзу держав Східної Європи, а також у контексті дискусії щодо прогресу Туреччини на шляху до ЄС у 1990-х рр. питанню захисту прав національних меншин у країнах-кандидатах на вступ почали приділяти увагу. У Копенгагенських умовах 1993 року було сформульовано вимогу щодо ухвалення законодавства, яке надійно захищає права меншин, створення відповідних установ⁴⁶. У 2018 році (у контексті дискусії щодо можливого майбутнього вступу до ЄС держав Західних Балкан) Європейський парламент ухвалив резолюцію щодо мінімальних стандартів для меншин у ЄС⁴⁷. Ці стандарти не розповсюджувалися на держави-члени; проте вони стали обов'язковими для держав-кандидатів. Таким чином ЄС вирішив забезпечити себе від дестабілізації, яку можуть привнести до об'єднання держава чи держави з невирішеними внутрішніми етнополітичними конфліктами та суперечками з сусідами.

Таким чином, у ЄС, крім загальної заборони дискримінації, насправді не існує спільного стандарту захисту прав національних меншин. Проте для країн-кандидатів на членство в ЄС такий стандарт вироблений.

СІМ РЕКОМЕНДАЦІЙ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

17 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала Європейській Раді надати Україні статус кандидата в члени Європейського Союзу з певними умовами. Серед цих умов було «завершення реформи законодавчої бази щодо національних меншин, яка зараз готується, згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії, та ухвалення негайних та ефективних

—

46 Accession criteria. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en; Копенгагенські критерії. С. 4. http://ukrcei.org/uploads/files/default/kopengagenskie_kriterii.pdf

47 European Parliament resolution of 13 November 2018 on minimum standards for minorities in the EU. European Parliament. 13 November 2018. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447_EN.html

механізмів імплементації»⁴⁸. 23 червня 2022 року Україна офіційно отримала від Європейської Ради статус кандидата в члени ЄС.

Вважається, що саме Угорщина наполягала на тому, аби до попередніх вимог Європейської комісії було включено пункт про національні меншини. Як засвідчили численні публічні заяви політичного керівництва Угорщини, міркування щодо гальмування українського поступу на шляху євроінтеграції слугували для Угорщини, можливо, навіть більш вагомим чинником, ніж бажання захистити угорську меншину Закарпаття. Проте помилкою було б стверджувати, як це постійно відбувається в українському медійному просторі, що вимога щодо нацменшин була виключно політичною забаганкою Будапешта.

При цьому важливо розуміти, звідки в підсумку взяли рекомендації, які Україна мала виконати. Венеційська комісія не намагалася артикулювати за угорський уряд «забаганки Орбана». Вона також не має теоретичних уявлень про формат і структуру ідеального законодавства у сфері захисту прав національних меншин. Вона не намагалася нав'язувати Україні стандарти незрозумілого походження, нібито зовсім непридатні для особливого українського контексту, як інколи стверджували опоненти змін. Венеційська комісія – це передусім комісія з верховенства права. Відповідно, її рекомендації ґрунтуються на загальноприйнятій інтерпретації українського Основного Закону, а також ратифікованих Україною міжнародно-правових актів. Іншими словами, **йшлося не про обтяження держави розширенням обов'язків щодо національних меншин, а лише про дотримання Україною вже чинних зобов'язань, які роками ігнорувалися урядом.** До того ж, навіть не маючи на увазі європейські стандарти та євроінтеграційну мету, Україна мала розробити новий закон, який регулював би мовні права національних меншин, починаючи з 2019 року. Таким чином, вимога Єврокомісії підштовхнула Україну до давно назрілих кроків.

ПЕРША СПРОБА: НОВИЙ ЗАКОН, СТАРІ ПРОБЛЕМИ

Поставши перед необхідністю зміни законодавства у сфері національних меншин, українська влада вирішила піти найпростішим шляхом. Власне, чернетка законопроекту вже існувала як мінімум з літа 2021 року. Її було трошки оновлено з урахуванням деяких реалій часу (наприклад, було запропоновано обмеження прав російської меншини під час дії воєнного стану та протягом шести місяців після його закінчення). Правки

48 Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС. Представництво Європейського Союзу в Україні. 17 червня 2022 р. <https://bit.ly/42o3e56>

мали радше косметичний характер. Автори явно проігнорували усі дотичні попередні рекомендації Венеційської комісії, а власне текст законопроекту ніхто до Комісії на експертизу не спрямував. Іншими словами, **йшлося скоріше про намагання влади імітувати виконання рекомендації Єврокомісії, ніж про справжню спробу її виконати.**

Практично всі провідні українські фахівці розкритикували закон у висловах різного ступеня різкості⁴⁹. До проєкту висунули такі основні претензії: **по-перше, його автори не врахували міжнародні зобов'язання, які Україна взяла на себе у зв'язку з ратифікацією документів Ради Європи вже після ухвалення закону 1992 року; по-друге, документ не виправляв головний недолік старого закону – його беззмістовну декларативність;** також певні побоювання викликала нестандартна термінологія закону – запровадження нового словосполучення «національні спільноти», яке не ґрунтується на Конституції або прийнятій міжнародній термінології.

24 листопада 2022 року законопроект №8224 було зареєстровано у Верховній Раді України і вже 13 грудня ухвалено як закон⁵⁰. 30 грудня його було підписано президентом України. Чинності він набув 1 липня 2023 року.

Згідно з новим законом, **до визначення національної меншини було додано критерій традиційності проживання на території України** (втім, поняття «традиційно» в законі розшифровано не було). З позитивного: закон справді дещо конкретизував мовні права національних меншин – так, вони отримали право на проведення публічних заходів рідної мовою. У населених пунктах, де особи, які належать до національних меншин, становлять значну частину населення (яка частина вважається «значною», в законі також не окреслено), мова відповідної національної меншини може використовуватися в певних сферах суспільного життя (як правило, з обов'язковим перекладом на українську).

Хоча представники влади подавали новий закон про нацменшини як значне досягнення в контексті євроінтеграції та позиціонували його як виконання вимог Єврокомісії, але він за визначенням не міг стати інструментом урахування рекомендацій Венеційської комісії. Насправді чернетку законопроекту, яку

49 Див., напр.: Володимир Кулик. Законопроект про «національні спільноти»: неякісний товар у гарному пакуванні. Українська правда. 9 серпня 2022 р. <https://bit.ly/3St6Q1c>; Олександр Майборода. Чому термін «національні спільноти» у відповідному законі лише зашкодить нацменшинам в Україні. ZMINA. 29 липня 2022 р. <https://bit.ly/3SonZlq>; Рада прийняла за основу закон про національні спільноти, який є у пакеті вимог ЄС. ZMINA. 1 грудня 2022 р. <https://bit.ly/42n45xD>

50 Проєкт Закону про національні меншини (спільноти) України. Верховна Рада України. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40892>

обговорювали ще до початку повномасштабної російської агресії, мінімально відредагували і швидко, без широкого обговорення ухвалили. На стадії розробки, реєстрації та ухвалення законопроєкту ніхто не звертався до Венеційської комісії. Її було поставлено перед фактом. Що, втім, згодом не завадило її експертам виконати свою роботу.

Не дивно, що експертиза Венеційської комісії, яку було оприлюднено 12 червня 2023 року, містила значну критику нового закону⁵¹. Українській стороні цілком обґрунтовано вказали на певні його недоліки.

Узагальнено зауваження та рекомендації Венеційської комісії можна поділити на дві основні групи. З них лише одна стосувалася безпосередньо самого тексту нового закону про національні меншини. До того ж в силу аморфності закону значною мірою йшлося не про заперечення певних норм у цьому законодавчому акті, а про вказівки на відсутні в ньому положення. Наприклад, Комісія наполягала на необхідності «більшої правової визначеності» в тексті самого закону щодо використання мов меншин у контактах із адміністративними органами або можливості офіційних написів мовами меншин (ухвалений закон передбачає, що конкретна методологія використання мов меншин у таких випадках буде розроблена пізніше). Друга група рекомендацій стосувалася інших законів. Венеційська комісія вирішила скористатися нагодою і нагадати про всі зауваження, які висловлювала з мовного питання в українському законодавстві раніше. Ця група більш категорично сформульованих рекомендацій стосувалася більш значущих для України питань, ніж положення закону про національні меншини.

22 червня 2023 року на засіданні послів усіх 27 держав-членів ЄС у Брюсселі Європейська комісія оприлюднила першу усну оцінку прогресу української сторони у виконанні рекомендації 2022 року. Єврокомісія констатувала, що Україна має «певний прогрес» у виконанні рекомендації щодо реформи законодавчої бази щодо національних меншин. Згідно з пояснювальною запискою, оцінка «певний прогрес» означає, що виконано менш як 50%, вжито кількох заходів, але важливі заходи / кроки все ще очікуються. «Що стосується національних меншин, **Україні необхідно розглянути рекомендації Венеційської комісії щодо закону про меншини**, зокрема щодо використання мов меншин у суспільному житті, управлінні, ЗМІ та книговидавництві», – заявив єврокомісар з розширення Олівер Варгейс⁵².

ДРУГА СПРОБА: КОМПРОМІСИ ТА НЕПОСЛІДОВНІСТЬ

Українському уряду довелося серйозно поставитися до рекомендації Венеційської комісії. Але прийняти її у повному обсязі українська сторона поки не була готова: розпочався період торгів.

Улітку 2023 року уряду вважав, що деякі з рекомендацій Венеційської комісії варто виконати; а щодо інших – пояснити європейським партнерам, чому для України це неприйнятно. При цьому уряд був готовий розглядати тільки зміни власне до закону про національні меншини; **зміни до Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» сприймалися українським урядом як «червона лінія»**. Звісно, це значно звужувало простір для маневрів: неможливо збільшити обсяг використання мов національних меншин в освіті, державному управлінні, книговидавництві та ЗМІ без відповідних змін до мовного та інших профільних законів.

Розуміючи проблематичність такої позиції, уряд спробував знайти додаткові аргументи. Також урядовці намагалися задовольнити очікування європейських партнерів не тільки через зміни в законодавстві, а шляхом підготовки формально імплементаційних механізмів на рівні підзаконних актів тощо. Ідея полягала в тому, що певні рекомендації Венеційської комісії складно буде провести через сесійну залу парламенту (як, власне, й виявилось насправді), проте, незалежно від позиції депутатського корпусу, уряд має власний простір для змін. Раніше українська влада вже використовувала (зі зловживаннями, на думку критиків) інструмент урядових постанов у сферах, які насправді мають бути врегульовані законами: наприклад, для впровадження карантинних обмежень під час пандемії. Крім того, на думку урядовців, окремо важливо було продемонструвати в переговорах із представниками Європейської комісії загальну інтенцію української сторони, тобто сам факт роботи (або принаймні імітації роботи) над удосконаленням інструментів захисту прав національних меншин.

Формально для цього було заплановано розробку та ухвалення низки документів, передусім Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» до 2034 року, а також Методології використання мов національних меншин (спільнот) України тощо. Основні зусилля було спрямовано на Цільову програму. Її текст розробляли на основі чернетки, підготовленої, як і перший текст нового закону про національні меншини, ще до того, як питання забезпечення прав національних меншин було вміщено в контекст євроінтеграції, та без урахування відповідних рекомендацій. До процесу підготовки документа залучили надто різні інституції та експертів. Протягом обговорень фокус програми та її конкретні цільові показники кілька разів серйозно змінювалися. У результаті після кількох стадій обговорення програму було звужено до фінансування з національного та місцевих

51 Opinion on the Law on National Minorities (Ukraine). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 12 June 2023. [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)

52 Україна отримала першу оцінку від Єврокомісії. Чи стали ми ближчими до Євросоюзу? LB.ua. 23 червня 2023 р. <https://bit.ly/4bmvCc4>

бюджетів проєктів, спрямованих на підтримку та розвиток культур національних меншин (що може залишитися декларацією в умовах браку ресурсів).

Цільову програму «Єдність у розмаїтті» було затверджено розпорядженням Кабміну 26 вересня⁵³. Попри значний обсяг тексту загально-декларативного характеру, жодних конкретних кроків щодо розширення обсягу прав осіб, які належать до національних меншин, як і жодних конкретних зобов'язань уряду програма не містить. Наскільки відомо, залучені з боку Ради Європи експерти залишилися задоволені проєктом програми, проте в ході подальшого діалогу з представниками Європейського Союзу її жодного разу не було згадано.

У серпні – вересні 2023 року було ухвалено й зміни до закону про національні меншини. У цілому їх варто оцінити позитивно. Багато в чому вони покращили закон. Зокрема, у текст нормативно-правового акта **повернули визначення національної меншини без згадки про традиційність проживання** (тепер формулювання відповідає положенню закону 1992 року, яке було змінено в новій редакції закону у грудні 2022 року). Розширено й **кількість ситуацій, у яких можна публічно користуватися мовами національних меншин.**

Більшість змін було спрямовано на виконання рекомендацій Венеційської комісії. Проте **виконано було не всі рекомендації**, а лише частину. Деякі рекомендації було враховано не в повному обсязі, деякі взагалі проігноровано. Так, не було враховано зауваження Венеційської комісії щодо порушення принципів свободи висловлювання думки положенням чинного законодавства, згідно з яким передвиборча агітація можлива тільки або державною мовою, або (у дуже обмежених ситуаціях) мовами окремих національних меншин з повним перекладом на державну мову (що експерти розцінили як непропорційний та надмірний тягар для тих, хто висловлює свою думку).

Але головне, що **зміни стосувалися виключно закону про національні меншини. Утім, на думку Венеційської комісії, змінити варто також закони «Про освіту», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про медіа».** Уряд побоювався критики з боку політичної опозиції та частини суспільства, яка сприймала закони 2017–2019 рр. як важливі досягнення для української культури. На тлі повномасштабної війни владу не влаштувала перспектива хвилі внутрішнього невдоволення від «зради» урядом досягнень українізації останніх років «на догоду Орбану».

⁵³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» на період до 2034 року. Кабінет Міністрів України. 26 вересня 2023 р. <https://bit.ly/48ZWEo2>. Концепцію Програми було затверджено так само розпорядженням Кабміну ще в травні (<https://bit.ly/482btVJ>).

Унаслідок невпевненості та об'єктивно слабких позицій після неповноцінної другої спроби внесення змін до законодавства уряд відчував необхідність у додатковій підтримці. Для посилення публічної комунікації українського поступу в сфері захисту прав національних меншин було залучено організації різних етнічних спільнот.

Так, Рада національних спільнот України оприлюднила звернення, в якому закликала «ЄС та лідерів держав-членів підтримати прагнення всього українського суспільства та розпочати у 2023 році переговори щодо членства України в Європейському Союзі»⁵⁴. Асоціація єврейських організацій та громад (Ваад) України також закликала «ЄС підтримати прагнення України стати повноправним членом європейської родини»⁵⁵. У ще більш категоричний спосіб ту саму думку було висловлено в заяві Конгресу національних громад України: «Ми звертаємося до Європейської комісії та урядів держав-членів Європейського Союзу з закликом підтримати прагнення українського народу формалізувати приналежність до європейської родини. На жаль, дрібні егоїстичні міркування іноді штовхають окремих політиків, навіть європейських, на недалекоглядні популістські кроки. Ми застерігаємо усіх, хто розмірковує над можливістю скористатися моментом та згадати реальні чи надумані образи на українську державу та її народ, – не варто цього робити. Гальмувати інтеграцію України в європейський простір сьогодні – це злочин проти європейських цінності, цивілізації, європейської історії та найголовніше – спільного європейського майбутнього»⁵⁶.

3 листопада 2023 року президент України підписав зміни до Закону про національні меншини. У коментарі Володимир Зеленський стверджував, що таким чином було «реалізовано» «ще один критерій для нашої євроінтеграції»⁵⁷. Знову, як і в грудні 2022 року, влада комунікувала ці зміни як виконання вимог європейських партнерів, що відкриває подальший шлях до офіційних переговорів про членство України в ЄС. Зміни було ухвалено напередодні оприлюднення офіційної оцінки прогресу України у виконанні рекомендацій, явно з розрахунком на те, що Європейська комісія зарахує цей пункт рекомендацій як виконаний.

⁵⁴ Спільне звернення керівників та представників організацій національних спільнот в Україні щодо підтримки євроінтеграційного курсу України. Рада національних спільнот України. 14 вересня 2023 р. <https://bit.ly/3SGZw3t>

⁵⁵ Цит. по: Неурядові організації національних меншин України виступили з заявами напередодні оприлюднення звіту Єврокомісії з розширення. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. 24 жовтня 2023 р. <https://bit.ly/49mRKRY>

⁵⁶ Заява КНГУ щодо прогресу держави на шляху інтеграції до Європейського Союзу. Конгрес національних громад України. 12 жовтня 2023 р. <https://bit.ly/3SsEh4d>

⁵⁷ Важливий для євроінтеграції: Зеленський підписав закон про національні меншини. УНІАН. 4 листопада 2023 р. <https://bit.ly/3w0E2Ww>

РОЗРАХУНОК НЕ ВИПРАВДАВСЯ

8 листопада Єврокомісія представила офіційну оцінку ступеня виконання Україною попередніх рекомендацій. У цілому висновок був позитивний⁵⁸. Було відзначено подальший прогрес України та зусилля українського уряду. Раді Європейського Союзу було рекомендовано розпочати переговори з Україною щодо членства. Проте було констатовано повне виконання тільки трьох пунктів із семи. **Рекомендація щодо національних меншин не була захищена як повністю виконана, оскільки зміни в законодавстві не відображали усі рекомендації Венеційської комісії.** Україні було надано час до березня 2024 року для завершення необхідних реформ.

Власне, для української сторони не стало сюрпризом, що Венеційська комісія не вдовольнилася другою спробою вдосконалення законодавства щодо національних меншин. Експерти Венеційської комісії проаналізували законопроект у період між голосуванням закону в першому читанні в серпні та остаточним ухваленням у вересні. Деякі конкретні зміни вони вітали, щодо інших висловлювали зауваження, мовляв, варто дозволити ще більше свободи в використанні мов національних меншин. Але найбільш принципова проблема, як і раніше, полягала в тому, що Венеційська комісія наполягала на необхідності змін до інших законів у сфері освіти та медіа.

Попри значні зусилля, українському уряду не вдалося досягти компромісу в цьому питанні. Фаза торгу закінчувалася, починалася стадія прийняття.

ТРЕТЯ СПРОБА: ТУПЦЯННЯ НАВКОЛО «ЧЕРВОНИХ ЛІНІЙ»

Серед усіх критичних зауважень Венеційської комісії щодо другої спроби вдосконалення українського законодавства щодо національних меншин (шляхом внесення змін до нового закону про нацменшини) містився важливий пункт. Експерти комісії в цілому сприйняли обмеження українським законодавством прав російської національної меншини та практичну заборону використання російської мови в суспільному житті. Причому, згідно з новою версією закону, ці обмеження в часі було пов'язано не тільки з терміном дії воєнного стану, як у тексті закону від грудня 2022 року, але й із терміном дії статусу Росії як держави-агресора (плюс ще п'ять років після скасування цього статусу). Насправді обмеження тільки формально мали вигляд тимчасових: доволі очевидно, що Верховна Рада навряд колись зніме з Росії цей статус, навіть після гіпотетичного закінчення війни.

58 Рішення Єврокомісії по Україні: 90% вимог виконано, рекомендують відкрити переговори. Європейська правда. 9 листопада 2023 р. <https://bit.ly/3NH1V82>

Те, що європейські партнери не сприйняли обмеження російської мови як неприпустиму дискримінацію, насправді відкривало шлях для відмови від «червоних ліній». Насправді щаслива можливість не озиратися на факт існування російської мови та не побоюватися її повернення в публічний простір дозволяла пом'якшити ексклюзивний статус державної мови в суспільному житті. **Необхідні з точки зору Венеційської комісії зміни до законів про українську мову, про освіту, про медіа та інші стали можливими.**

Черговий законопроект про зміни до закону про національні меншини та інших законів було підготовлено блискавично. Згідно з цими змінами, у школи поверталася освіта мовами національних меншин (щоправда, тільки тими, які є офіційними в ЄС), значно збільшувався обсяг дозволеного використання мов національних меншин у ЗМІ, використання мов національних меншин (у населених пунктах, де особи, які до них належать, становлять не менш ніж 15% від усіх мешканців) у рекламі та передвиборчій агітації без обов'язкового перекладу державною мовою. **Практично усі рекомендації Венеційської комісії цього разу було враховано.**

Про те, з яким поспіхом уряд готував законопроект, свідчить той факт, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини Дмитро Лубінець дізнався про те, що згідно зі змінами до законодавства, буде відповідати за нагляд за дотриманням гарантій прав національних меншин, зокрема у сфері застосування мов національних меншин, ранком того ж дня, коли законопроект було зареєстровано в парламенті (попереднім варіантом чернетки законопроекту передбачалося покласти ці функції на Уповноваженого із захисту державної мови, що, можливо, було б кращим рішенням).

24 листопада 2023 року, після показового засідання з формальною назвою «консультації» під головуванням прем'єр-міністра України Дениса Шмигаль⁵⁹, яке мало на меті продемонструвати європейським партнерам підтримку запропонованих змін представниками організації національних меншин, проект змін до законодавства було направлено до парламенту⁶⁰. Проте урядовий законопроект №10288 викликав хвилю критики з боку деяких представників громадянського суспільства та політичної опозиції, передусім представників парламентських фракцій «Європейської

59 Україна продовжує працювати над наближенням законодавства до європейського щодо захисту нацменшин, – Денис Шмигаль. Урядовий портал. 24 листопада 2023 р. <https://bit.ly/42rgMNp>; Олександр Корнієнко: Кроки, здійснені нашою державою, свідчать про її готовність розв'язувати проблемні теми щодо захисту прав меншин. Верховна Рада України. 24 листопада 2023 р. <https://bit.ly/3w0bA6V>

60 Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів щодо прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах». <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43294>

солідарності» (наприклад, Володимира В'ятровича) та «Голосу» (наприклад, Наталії Піпи). У заяві неформального руху «Мова об'єднує» законопроект було названо «найбільшою загрозою реваншистських змін до мовного законодавства за останні чотири роки»⁶¹. Мету законопроекту було проінтерпретовано як «русифікацію замість євроінтеграції». Володимир В'ятрович розцінив ініціативу уряду як «крок, спрямований на обмеження української мови»⁶².

Спочатку урядовці намагалися захистити законопроект. Урядову стратегію полеміки можна побачити на прикладі звернення віцепрем'єрки Ольги Стефанішиної. Її аргументи зводилися до двох основних тез. По-перше, «в жодному положенні законопроекту немає розширення можливостей для російської мови». По-друге, ті, хто виступає проти урядового законопроекту, «вирішив підігравати (сподіваюся несвідомо) зовнішнім силам, які зацікавлені у тому, щоб зупинити наш рух до членства в ЄС та водночас створити прірву недовіри між громадянами України різного етнічного походження»⁶³.

Протягом непублічних консультацій було досягнуто компромісу⁶⁴. Надалі було швидко підготовано інший законопроект із такою самою назвою, цього разу вже за формальним авторством значної кількості народних депутатів, який було зареєстровано за номером №10288-1⁶⁵. Його було майже повністю списано з урядового проекту. Головні принципи відмінності «депутатського» проекту від урядового полягали в поверненні обов'язкового перекладу українською комерційної реклами та політичної агітації мовами національних меншин, а також у безстроковому виключенні російської мови з усіх сфер публічного життя, в яких законом дозволяється використання інших мов національних меншин. У дрібних деталях текст законопроекту можна оцінити як краще опрацьований суто з технічної точки зору. Наприклад, згадано про існування Європейської хартії регіональних мов або мов меншин та про факт її ратифікації. Там, де автори тексту передбачали диференційоване ставлення до різних мов національних меншин, яким дозволено використання або надано інші можливості, крім мов, які є офіційними в

Європейському Союзі, згадуються також мови, які в Україні захищаються Хартією. Таким чином до переліку «дозволенних» у публічному просторі додаються також мови таких національних меншин, як гагаузи, білоруси та євреї. Проте в цілому **«депутатський» законопроект, який у підсумку й було ухвалено, є кроком назад порівняно з урядовим.**

8 грудня 2023 р. зміни було схвалено парламентом. Того ж дня закон було підписано президентом України.

Українська влада знов позиціонувала зміни до законодавства як значне досягнення. Високопосадовці постійно наголошували на тому, що рекомендації Венеційської комісії повністю враховано. Так, міністр Кабінету Міністрів України Олег Немцінов стверджував: «Оперативно і синергетично було відпрацьовано з парламентом рекомендації Європейської комісії, необхідні для подальшого руху до членства в ЄС. Всі найкращі практики європейського законодавства імплементовані в українське законодавство»⁶⁶. Уряд України переможно відзвітував, що «Україна виконала всі 7 рекомендацій Єврокомісії, які отримала разом зі статусом кандидата минулого року»⁶⁷.

Схвально до ухвалення змін до законодавства поставились і європейські партнери України.

Так, Румунія висловила підтримку ухваленому закону. Угорщина очікувано артикулювала певне незадоволення, проте не надала деталей, що саме в змінах до законодавства викликало розчарування.

Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн під час виступу на пленарному засіданні Європарламенту позитивно оцінила новий закон⁶⁸.

14 грудня 2023 року Європейська Рада схвалила рекомендацію Європейської комісії про відкриття переговорів про вступ із Україною⁶⁹.

НЕДОЛІКИ НОВОГО ЗАКОНУ

Зміни до закону значно розширили сфери дозволеного публічного застосування мов національних меншин. Передусім це стосується мови навчання в

61 Євроінтеграція без русифікації! Мова об'єднує. 27 листопада 2023 р. <https://bit.ly/3w1TSA5>

62 «Відкладена русифікація»: як закон про нацменшини може змінити мовне законодавство та чому його ухвалення вимагає ЄС. Радіо Свобода. 1 грудня 2023 р. <https://bit.ly/48i2Rux>

63 Аккаунт Ольги Стефанішиної у Facebook. 29 листопада 2023 р. <https://bit.ly/3SLVYXr>

64 Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики рекомендує Верховній Раді прийняти за основу та в цілому законопроект про врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів щодо прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах за №10288-1. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. 7 грудня 2023 р. https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/244512.html

65 Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів щодо прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах». <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43338>

66 ДЕСС провела нараду-семинар «Повертаючись до Європи: актуальні питання політики України у сфері свободи совісті та забезпечення прав національних меншин і корінних народів». Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. 20 грудня 2023 р. <https://bit.ly/3w6lUuo>

67 Як Україна готується до вступу в ЄС. Урядовий портал. 14 грудня 2023 р. <https://bit.ly/48URZng>

68 Єврокомісія позитивно оцінила український закон про нацменшини. Європейська правда. 13 грудня 2023 р. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/12/13/7175473/>

69 Лідери ЄС підтримали відкриття переговорів із Україною та Молдовою. Європейська правда. 14 грудня 2023 р. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/12/14/7175588/>

школах. Безумовно, це значний крок вперед з точки зору стандартів прав людини. Крім того, на політичному рівні їх виявилось достатньо, аби задовольнити європейських партнерів та відкрити шлях до офіційних переговорів щодо вступу України в ЄС.

Проте внаслідок тиску політичної опозиції та побоювання влади наразитися на критику з приводу нібито зради національних інтересів зміни до законодавства виявились непослідовними. До недоліків, зокрема, можна зарахувати нижченаведене.

1) Відверте дискримінаційне ставлення до російської національної меншини та російської мови.

Навіть якщо погодитися з позицією Венеційської комісії, що обмеження російської мови може вважатися обґрунтованим з урахуванням наслідків російської агресії проти України, на відміну від попередніх змін, з остаточної версії закону зникли часові обмеження щодо заборони публічного використання російської мови. Таким чином, порушується одне з базових правил, яке уможлиблює обмеження в правах: обмеженість у часі. Якщо законом не передбачено обмеженості в часі, насправді йдеться не про легітимні тимчасові обмеження в правах, а про позбавлення прав⁷⁰. Унаслідок цієї зміни на законодавчому рівні закріплено дискримінаційне ставлення української держави до громадян російського етнічного походження та позбавлення їх частини прав як системну, послідовну та свідому політику. Важко назвати це позитивним досягненням.

Варто додати відверто невдалу комунікацію питання з боку українських високопосадовців. Так, віцепрем'єрка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина пояснювала позбавлення російської меншини будь-яких прав тим, що її не існує: «В Україні немає російської меншини. Її не існує! Немає жодної юридично оформленої спільноти, яка б ідентифікувала себе як російська меншина. Є українці, частина з яких розмовляють російською мовою. Я одеситка і коли хочу – розмовляю українською, а коли хочу – російською, і мені для цього не потрібні ні москалі, ні рішення Венеційської комісії»⁷¹. Ця заява, звісно, не відповідає дійсності. У законі відсутня вимога щодо наявності організації, «юридично оформленої спільноти», тобто інституціоналізованої громади як підстави для того, аби етнічну спільноту визнали національною меншиною. Власне, жодна з національних меншин в Україні не має «юридично оформленої спільноти»; немає процедури юридичного оформлення

спільноти. До того ж, насправді громадські організації, які претендують на представництво інтересів російської громади України, звісно, існують⁷².

Ще більш невдалу заяву з цього ж приводу зробив голова Верховної Ради Руслан Стефанчук: «...Якщо цей народ не демонструє поваги, а навпаки – здійснює агресію проти України, то його права мають бути ущемлені в цій частині. Ми тут знайшли повне взаєморозуміння. Тому жодних російських національних меншин в Україні наразі немає і не може бути»⁷³. Іншими словами, спікер українського парламенту прирівняв українських громадян російського етнічного походження до народу Російської Федерації, поклав на них відповідальність за збройну агресію та прямо виправдав ураження їх у правах.

Немає жодних сумнівів, що такі безвідповідальні висловлювання неприпустимі в цивілізованому суспільстві та можуть тільки зашкодити подальшому просуванню України на шляху інтеграції до Європейського Союзу. Щоправда, поки їх майже не помітили в європейському інформаційному просторі.

2) Не тільки збереження, але й посилення необґрунтовано диференційованого ставлення до мов різних національних меншин.

Раніше таке ставлення викликало зауваження Венеційської комісії. Держава зобов'язана дотримуватися принципу рівності громадян, тож те, що мовам одних національних меншин пощастило бути офіційними в Європейському Союзі, а мовам інших – не пощастило, взагалі не має впливати на державні гарантії щодо захисту прав.

3) Насамкінець, потенційно значною проблемою може стати той факт, що **зміни до законодавства**, які формально спрямовано на виконання рекомендацій Венеційської комісії, попри значний поступ, унаслідок компромісу уряду з депутатським корпусом, насправді знов, як й попередні зміни у вересні, **не повністю відповідають рекомендаціям Венеційської комісії**.

70 Див., напр.: Обмеження прав людини. Путівник з прав людини. Центр громадянських свобод. <https://www.rights.in.ua/themes/human-rights-restrictions>

71 В Україні немає російської меншини, тому її «права» не постають у переговорах з ЄС — Стефанішина. Європейська правда. 9 листопада 2023 р. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/11/9/7173188/>

72 Згідно з інформацією ДЕСС, наразі в Україні діє 865 громадських організацій російської національної меншини. Див.: Звіт про кількість громадських об'єднань, стан забезпечення прав національних меншин, корінних народів в Україні (станом на 1 січня 2023 року). Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. <https://bit.ly/3w2NfNY>. Щоправда, незрозуміло, яким чином було здійснено цей підрахунок. На відміну, скажімо, від релігійних громад, для неурядових організацій національних спільнот не існує окремого статусу (відповідно, і повного статистичного обліку): з формального погляду це такі самі неприбуткові громадські організації, як і будь-які інші. До речі, згідно з інформацією ДЕСС, в Україні не існує жодної громадської організації, яка представляла б інтереси кримчаків, – що не заважає їм вважатися корінним народом України.

73 Жодних російських нацменшин в Україні немає і не може бути – Стефанчук. Interfax-Україна. 20 листопада 2023 р. <https://interfax.com.ua/news/political/948813.html>

ВИСНОВКИ

Протягом року Україна тричі змінювала законодавство щодо гарантій захисту прав національних меншин для того, щоб виконати одну з попередніх умов Європейської комісії на шляху до офіційних переговорів про вступ до Європейського Союзу.

Поки важко спрогнозувати, чи європейські партнери залишаться задоволені новим українським законодавством щодо національних меншин після того, як Венеційська комісія проведе його експертизу (орієнтовно в березні 2024 року). Можливо, ті рекомендації, які були проігноровані внаслідок поступок влади політичній опозиції в парламенті, буде розцінено як неприпустимі. Але не виключено, що після експертизи Україні доведеться знову, вже вчетверте, змінювати законодавство.

Хай там як, очевидно, що **процес змін українського законодавства щодо забезпечення прав національних меншин ще не завершено**. Хоча ці питання ще не стали предметом публічних переговорів, логічно припустити, що серед наступних рекомендацій щодо вдосконалення українського законодавства для забезпечення кращої відповідності європейським стандартам зазначатимуться й **зміни у сфері протидії та запобігання дискримінації**.

АВТОР:

В'ячеслав Ліхачов, правозахисник, член Експертної ради Центру громадянських свобод

КОНТАКТИ

Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні

Фелікс Гетт | Директор Представництва Фонду в Україні

вул. Борисоглібська, 15а, м. Київ, 04070, Україна
Тел.: +38-044-234-00-38 | Факс: +38-044-451-40-31

Всі тексти доступні на веб-сайті:

<http://www.fes.de>

Замовлення / контакти:

mail@fes.de

Комерційне використання всіх публікацій та інших матеріалів, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ), не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

Погляди, висловлені в цій публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта (або організацій, де працюють автори).



Зміна українського законодавства про національні меншини відповідно до рекомендації Венеційської Комісії була однією з умов Європейської комісії для початку офіційних переговорів про членство в Європейському Союзі.



Для виконання цієї вимоги було пройдено значний шлях від імітації виконання побажань європейських партнерів до справді суттєвих змін у грудні 2023 року.



Згідно з новим законодавством простір дозволеного публічного використання мов національних меншин було розширено, зокрема в освіті.