

III. Захист прав національних меншин і свободи медіа в контексті європейської інтеграції України

DOI: 10.33498/Юш-2025-10-091



Юрій Барабаш

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
суддя Конституційного Суду України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1145-6452>
yu.g.barabash@nlu.edu.ua

Євгеній Ткаченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2510-5362>
ye.v.tkachenko@nlu.edu.ua



УДК 342.7

ЗАХИСТ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ВИМОГ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ*

Анотація. Мета статті – аналіз сучасного стану забезпечення прав національних меншин і корінних народів України, виявлення наявних викликів і прогалин у правозастосовній практиці, а також формулювання рекомендацій щодо вдосконалення державної етнополітичної політики відповідно до вимог європейських стандартів. Особливу увагу приділено польовому дослідженню, яке дає змогу розкрити бачення представників меншин щодо ефективності правового захисту у воєнний період.

У статті розглядається актуальний стан правового регулювання та практичного забезпечення прав національних меншин в Україні у світлі зобов'язань, що випливають зі статусу країни – кандидата на вступ до Європейського Союзу. Автори аналізують демографічну ситуацію щодо національних меншин, окреслюють основні зміни, спричинені збройною агресією Російської Федерації, а також розкривають ключові аспекти реформування українського законодавства у сфері етнополітики, мовної та освітньої політики. Особливу увагу

* Стаття базується на матеріалах звіту “Вступ України до ЄС та захист прав меншин” (“EU Accession and the Protection of Minorities in Ukraine”), підготовленого авторами статті спільно зі своїми італійськими колегами проф. Енріко Альбанезі (Enrico Albanesi) та проф. Костанца Германін (Costanza Hermanin) у межах проекту “Підтримка реформ України на шляху до ЄС” (RSC 2025/22 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme) <<https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/19c3856e-28ec-4899-825a-67e68947f973/content>> (дата звернення 07.08.2025).

© Юрій Барабаш, Євгеній Ткаченко, 2025

Юрій Барабаш, Євгеній Ткаченко

приділено польовому дослідженню, проведеному серед представників національних спільнот, що уможливило виявити наявні виклики, ефективні практики та очікування щодо реалізації Закону України “Про національні меншини (спільноти)”. Стаття спрямована на формулювання рекомендацій щодо вдосконалення інституційного механізму захисту прав національних меншин відповідно до європейських стандартів.

Робиться висновок про необхідність розмежування в академічній і офіційних доктринах суб’єктів за етнічною ознакою на таких, які мають власну державність, і корінні народи, що історично сформувалися на українських землях і не мають власних державних утворень за межами України. Такий “водорозділ” є вкрай важливим для розуміння рівня захисту прав та інтересів відповідних груп: саме права корінних народів мають захищатися максимально, оскільки це єдиний спосіб зберегти їхню національну ідентичність. При цьому “питання російської мови” має розглядатися окремо, з урахуванням того, що йдеться не про захист етнічної російської меншини, а про певну реакцію на зусилля національної влади України забезпечити статус української мови як державної в ситуації, коли російська мова протягом понад 60 років нав’язувалась як обов’язковий засіб спілкування для українського населення.

Ключові слова: національні меншини; корінні народи; права людини; європейська інтеграція; мовна політика; право на освіту; етнополітика.

Захист прав національних меншин є одним із ключових індикаторів зрілості демократичного суспільства, дотримання принципів верховенства права та поваги до прав людини. Для України, яка перебуває на етапі активної євроінтеграції та прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, питання забезпечення прав національних меншин набуває особливого значення. Це зумовлено не лише необхідністю виконання Копенгагенських критеріїв, а й внутрішніми суспільно-політичними процесами, зокрема трансформацією системи державного управління, децентралізацією, війною Росії проти України та зростанням суспільної уваги до питань ідентичності, прав меншин, мови та культури.

Водночас українське законодавство щодо прав національних меншин перебуває у процесі реформування та оновлення. Прийняття нової редакції Закону України “Про національні меншини (спільноти) України”¹ викликало жваве обговорення як в українському суспільстві, так і серед міжнародних партнерів, зокрема Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу. Питання узгодженості українського підходу до прав меншин із європейськими стандартами стало предметом політичного діалогу та оцінки прогресу на шляху до членства в ЄС.

Отже, дослідження проблематики захисту прав національних меншин в Україні в контексті виконання вимог вступу до Європейського Союзу є вельми актуальним для національної правової науки.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан забезпечення прав національних меншин і корінних народів України, виявити наявні виклики та прогаляти у правозастосовній практиці, а також сформулювати деякі рекомендації щодо вдосконалення державної етнонаціональної політики відповідно

¹ Про національні меншини (спільноти) України: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2827-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

до вимог європейських стандартів. Особливу увагу приділено польовому дослідженню, яке дає змогу розкрити бачення представників меншин щодо ефективності їх правового захисту на сучасному етапі.

1. Загальний аналіз суспільно-політичної ситуації щодо захисту прав національних меншин в Україні

Україна є багатоетнічною державою, на території якої проживають представники понад 100 національностей. Важливо зазначити, що з 2001 р. в Україні не проводилося жодного нового перепису населення (був запланований на 2023 р. перепис, але через війну було скасовано урядом), що ускладнює точне визначення кількості національних меншин і корінних народів. Тому в нашому дослідженні спиратимемося на дані Всеукраїнського перепису населення 2001 р. За цим переписом, до національних меншин в Україні належать: росіяни – понад 8 мільйонів; білоруси – 275 тисяч; молдовани – 258 тисяч; кримські татари – 248 тисяч; болгари – 204 тисячі; угорці – 156 тисяч; румуни – 151 тисяча; поляки – 144 тисячі; євреї – 103 тисячі; вірмени – 99 тисяч; греки – 91 тисяча; татари – 73 тисячі; роми – 47 тисяч та ін. До найменших етнічних груп належать караїми (1 196 осіб) і кримчаки (406 осіб)².

Національні меншини в Україні можна класифікувати за характером розселення – ті, які компактно проживають у конкретних місцевостях, ті, проживання яких розсіяне по всій території країни. Наприклад, болгари, румуни та угорці здебільшого компактно проживають у певних регіонах, тоді як білоруси та корейці мають переважно розсіяне розселення. Однак ті ж поляки проживають як компактно в окремих регіонах, так і розсіяні по всій території України.

У низці регіонів окремі національні меншини мають значну територіальну присутність: 98,1 % кримських татар проживають в Автономній Республіці Крим; 96,8 % угорців – у Закарпатській області; 86,5 % гагаузів – в Одеській області; 84,7 % греків – у Донецькій області; 75,9 % румунів – у Чернівецькій області та 21,3 % – у Закарпатській області; 73,7 % болгар – у Одеській області.

Як змінилася ситуація національних меншин та інших етнічних груп після військового вторгнення Російської Федерації в Україну

На жаль, станом на 2025 р. під окупацією Росії або в зоні активних бойових дій перебувають території регіонів, які є місцем проживання білоруської, єврейської, грецької, болгарської, вірменської, азербайджанської, ромської та інших національних меншин, а також кримськотатарського народу, караїмів і кримчаків.

² Всеукраїнський перепис населення 2001 <<https://2001.ukrcensus.gov.ua>> (дата звернення 07.08.2025).

Передусім значно погіршилася ситуація тих етнічних груп, які були змушені покинути місця постійного проживання через бойові дії або опинилися під окупацією.

З 2014 р. і до сьогодні майже всі поселення греків Надазов'я перебувають під окупацією. Гуманітарна ситуація грецьких поселень у Донецькій області та Маріупольському регіоні, де до окупації проживало близько 100 тисяч греків, є катастрофічною. Майже всі їхні міста і села було зруйновано, а їхній культурний центр у місті Маріуполі було знищено під час російських обстрілів. Греки Приазов'я перебувають під загрозою зникнення – це третя за чисельністю етнічна група в Донецькій області та найбільший центр компактного проживання греків на території всього пострадянського простору. У межах однієї етнічної спільноти досі збереглися дві унікальні мовні групи: румеї, які спілкуються румейським діалектом грецької мови, та уруми, мова яких належить до тюркської мовної групи³.

З 2014 р. майже всі поселення азовських греків зазнали катастрофічного руйнування і великих людських втрат серед мирного населення, оскільки опинилися у прифронтовій зоні. Після лютого 2022 р. ситуація ще більше погіршилася через окупацію та гуманітарну катастрофу в Маріуполі та інших грецьких поселеннях, де проживало близько 100 тисяч греків. Унаслідок авіаудару 26 лютого 2022 р. було зафіксовано загибель 10 греків у передмісті Маріуполя (села Сартана і Бугас). Відома також загибель Наталії Харакоз – письменниці, журналістки, громадської діячки, яка походила з грецької родини та все життя мешкала в Маріуполі⁴.

Багато представників єврейської та болгарської меншин були змушені емігрувати з Мелітополя (Запорізька область), який є тимчасово окупованою територією.

У ході інтерв'ю з представниками національних меншин ми ставили запитання: *“У контексті повномасштабного вторгнення Росії, скільки представників національних меншин виїхало і куди?”*. Більшість респондентів відповіли, що такої статистики не ведеться, але підкреслили, що значна кількість людей була змушена виїхати за кордон або до інших регіонів України, де не ведуться активні бойові дії. Зокрема, Вадим Матюшенко (голова Харківського національного культурного товариства “Ромен”) зазначив, що, на жаль, 90 % ромів залишили Харківську область.

³ Ombudsman of Ukraine. Research National minorities (communities) and indigenous peoples under occupation: the struggle for survival (2023) <<https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/doslidzhennyanatsionalnimenshinispilnotiikorinninarodivokupatsii-1.pdf>> (accessed 07.08.2025).

⁴ Ombudsman of Ukraine (n 3).

2. Загальна характеристика законодавства щодо національних меншин

Типи етнічних груп відповідно до законодавства України

Правова система України в різні періоди передбачала різну класифікацію етнічних груп. Уже на початку незалежності була ухвалена *Декларація прав національностей України* (1 листопада 1991 р.). У цьому документі на основі етнічності виокремлювались такі суб'єкти, як “нації”, “національності” та “національні групи”. Представникам цих суб'єктів гарантувався широкий спектр прав, зокрема збереження культурної ідентичності, сповідання власної релігії, створення власних культурних центрів тощо. Свобода у використанні національних мов також була надзвичайно широкою: ‘Українська держава гарантує всім народам і національним групам право вільно користуватися рідною мовою в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, здобування і поширення інформації <...>, на територіях, де компактно проживає певна національність, її мова може функціонувати нарівні з державною’⁵ (ст. 3 Декларації).

Слід зазначити, що цей акт не мав сили закону, був ухвалений на основі тодішньої пострадянської Конституції і формально зберігає чинність донині. Діюча на час ухвалення Декларації Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 р. містила аналогічну норму, згідно з якою: ‘В роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання громадян інших національностей, поряд з державною мовою можуть використовуватися й інші національні мови’⁶.

Згодом, 25 червня 1992 р., був ухвалений профільний Закон “Про національні меншини в Україні”⁷. Згідно з ним національними меншинами вважались групи громадян України, які не є українцями за національністю, але виявляють почуття національної самосвідомості та спільності між собою (ст. 3).

Одразу варто відзначити, що така виключна ознака належності до національних меншин, як наявність громадянства України, неодноразово критикувалась експертами Венеційської Комісії, коли ті аналізували проекти актів щодо забезпечення прав етнічних меншин⁸.

⁵ Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. № 1771-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

⁶ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19960628#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

⁷ Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2494-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

⁸ CDL-AD(2004)013-e, Opinion on Two Draft Laws amending the Law on National Minorities in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)013-e)> (accessed 07.08.2025).

У Конституції⁹ 1996 р. акцент зроблено на “національному” питанні. Система суб’єктів нового конституційного ладу має такий вигляд:

а) українська нація – суб’єкт, який створив державу Україна в процесі реалізації права на самовизначення (преамбула). Встановлюється обов’язок держави сприяти консолідації та розвитку української нації (ст. 11). Українська мова – єдина державна (ст. 10);

б) корінні народи – держава зобов’язана сприяти розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності (ст. 11);

в) національні меншини – гарантується вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин України (ст. 10); право навчатися рідною мовою або вивчати її в державних і комунальних закладах або через національно-культурні товариства (ст. 53).

Закон України “Про національні меншини в Україні” після ухвалення Конституції майже не змінювався і залишався чинним до його скасування у 2023 р.

“Мовне” питання традиційно було заручником політичної боротьби (наприклад, статус другої державної мови – російської – був однією з головних передвиборчих обіцянок провідних кандидатів у 1999, 2004 та 2010 рр.).

Після виборів 2010 р. було ухвалено суперечливий Закон “Про засади державної мовної політики”¹⁰ (від 3 липня 2012 р. № 5029-VI), який був предметом аналізу Венеційської Комісії. Частина положень цього відверто “анти-українського” закону отримала позитивні відгуки європейських експертів¹¹. При цьому використовувалися доволі спірні правові позиції Конституційного Суду України, наприклад, Рішення № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р.: ‘<...>під час здійснення своїх повноважень органи виконавчої влади, АРК та органи місцевого самоврядування можуть поряд із державною мовою використовувати російську та інші мови національних меншин <...>’¹².

Спірність цього положення полягає в тому, що воно прямо суперечить статусу української як єдиної державної мови та не має належного обґрунтування.

Після Революції Гідності Конституційний Суд визнав згаданий закон неконституційним – щоправда, з процедурних причин.

Проблеми із “мовним” законодавством залишались і в освітній сфері. До 2017 р. воно регулювалося ще законодавством УРСР. У 2017 р. ухвалення

⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁰ Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 р. № 5029-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹¹ Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)047-e)> (accessed 07.08.2025).

¹² Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

нового Закону “Про освіту”¹³ викликало обурення в сусідній Угорщині, адже було закріплено, що мовою освітнього процесу є виключно державна мова.

Особи, які належать до національних меншин, можуть навчатися у комунальних закладах дошкільної та початкової освіти рідною мовою – поряд з державною. Конституційний Суд підтримав цей підхід (Рішення від 16 липня 2019 р. № 10/2019)¹⁴, зазначивши, що закон не перешкоджає вивченню мов національних меншин, а лише створює умови для оволодіння державною мовою.

У 2014 р. також було ухвалено нову редакцію Закону “Про вищу освіту”¹⁵, де також закріплено використання лише державної мови. Виняток – групи іноземців, для яких дозволяється викладання іноземною мовою.

Наступним кроком стало ухвалення Закону “Про забезпечення функціонування української мови як державної”¹⁶. Конституційний Суд визнав цей закон конституційним. У рішенні посилались, зокрема, на практику ЄСПЛ (справа *Mentzen v. Latvia*, 2004): ‘<...> офіційна мова – одна з основоположних конституційних цінностей – так само, як територія держави, її устрій і державний прапор <...>’¹⁷. У контексті нашого дослідження заслуговує на увагу юридична позиція самого Суду щодо тлумачення третьої частини ст. 10 Конституції, а саме факту виокремлення російської мови серед мов національних меншин. Суд вважає, що ‘це не означає надання їй [російській мові] привілейованого правового статусу Конституцією України, оскільки це суперечило б принципівій забороні дискримінації в такій сфері правового регулювання, як національний режим розвитку, використання і захисту мов національних меншин’¹⁸.

Загалом, питання пріоритетного захисту російської мови порівняно з іншими мовами національних меншин періодично підкреслюється на рівні Венеційської Комісії. З якоїсь причини європейські експерти сприймають таке тлумачення як аксіому. Натомість такий підхід є доволі неоднозначним.

Застосовуючи історичний підхід до аналізу згаданої норми ч. 3 ст. 10, можна дійти висновку, що таке закріплення російської мови було поступкою антидержавним комуністичним силам, а не спробою захистити мову найбільшої національної меншини, оскільки російська мова була невід’ємним атрибутом окупаційного режиму радянської влади.

¹³ Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 16 липня 2019 р. № 10-п/2019 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁵ Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁶ Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 р. № 1-п/2021 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#n103>> (дата звернення 07.08.2025).

¹⁸ Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 р. № 1-п/2021 (п. 17).

Другим важливим аспектом стало питання юридичної техніки, оскільки ще на етапі ухвалення Конституції пропонувалося закріпити згадану норму в такій редакції: 'Україна гарантує вільний розвиток, використання і захист усіх мов в Україні – тих, що також є поширеними в державах-сусідах, – російської мови, мов білорусів, поляків, словаків, угорців, румунів, молдован, кримських татар, а також усіх інших мов національних меншин України'¹⁹. Проте народні депутати вирішили, що така редакція є надто широкою для тексту Конституції, і можна не згадати якусь мову, тож вирішили скоротити запропонований варіант, виокремивши лише російську мову – виключно, як уже зазначалося, на вимогу комуністичної фракції, яка не була суто виразником інтересів російської національної меншини, а суто антидержавною силою, яка, що доведено багатьма фактами, на тому історичному етапі всіляко прагнула відновлення СРСР.

Повертаючись до питання виокремлення російськомовної спільноти, варто проаналізувати згадані позиції експертів Венеційської Комісії.

<...> Венеційська Комісія визнала, що історичні утиски української мови можуть призвести до ухвалення позитивних заходів, спрямованих на підтримку української мови, однак це не виправдовує позбавлення інших мов меншин – зокрема російської, але також і багатьох інших мов – та їхніх носіїв, які проживають в Україні, захисту, який надається іншим мовам та їх носіям, з точки зору прав людини загалом та заборони дискримінації зокрема²⁰.

Як бачимо, Венеційська Комісія наполегливо продовжує називати російську мову мовою найбільшої меншини²¹.

Так само комісія не приймає жодних аргументів на користь іншого, раніше продемонстрованого тлумачення норми ч. 3 ст. 10 Конституції України, у якій згадується російська мова.

У своєму Висновку 2020 р. щодо останніх змін до законодавства Латвії про освіту мовами меншин Венеційська Комісія прийняла диференційоване ставлення до мов ЄС і несвропейських мов²². Це пояснювалося двома основними відмінностями від України: на відміну від України, Латвія була членом Європейського Союзу і, на відміну від Конституції України, де міститься чітке посилання на "вільний розвиток, використання і захист російської" (ст. 10), конституційний лад Латвії не надавав

¹⁹ Бюлетень № 107_1. Опубліковано 27.06.1996 <<https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3887.html>> (дата звернення 07.08.2025); Бюлетень № 107_2. Опубліковано 27.06.1996 <<https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3888.html>> (дата звернення 07.08.2025).

²⁰ Venice Commission, CDL-AD(2019)032, Ukraine – Opinion on the Law supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)> (accessed 07.08.2025).

²¹ Водночас мусимо визнати, що в процесі вже давно назрілої конституційної реформи формування ч. 3 ст. 10 Конституції варто відкоригувати, прибравши згадку про російську мову. Це усуне підґрунтя для необґрунтованих вимог з боку зарубіжних експертів щодо необхідності посиленого захисту згаданої мови.

²² Venice Commission, CDL-AD(2020)012, Latvia – Opinion on the recent amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, paras 112–114 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)012-e)> (accessed 07.08.2025).

конкретного визнання жодній мові меншини. Крім того, привілейований статус мов Європейського Союзу розглядався як статус іноземних мов, а не мов меншин. Навіть якщо Україна тим часом отримала статус кандидата в ЄС, ці аргументи залишаються чинними. Водночас, з огляду на брутальну агресію Російської Федерації проти України, було б виправдано передбачити перехідний період під час воєнного стану, в межах якого цей привілейований статус не надавався б російській мові²³.

Щоправда, надалі ця позиція щодо всебічного захисту російської мови була дещо “пом’якшена” Комісією, однак у принципі ставлення до цієї мови залишилося незмінним.

Венеційська Комісія підкреслює, що обмеження є наслідком російської агресії, втім, необхідно забезпечити гарантії з метою уникнення дискримінації, стереотипів і етнічного чи мовного переслідування. Такі обмеження можуть бути законними, незважаючи на положення статті 10 Конституції. Проте заборона використання (досі) найбільш поширеної мови меншин у країні на період, що триває кілька років після завершення агресії, навряд чи відповідатиме умовам законних обмежень. Обрані обмежувані права, а також тривалість періоду (п’ять років) також здаються дещо довільними. Венеційська Комісія рекомендує не запроваджувати такий розширений період у Закон. Коротший період у будь-якому разі міг би бути продовжений, якщо це буде необхідно²⁴.

Ще одним специфічним питанням є захист прав угорської національної громади. Цей випадок пов’язаний із відкрито сепаратистськими намірами окремих національних груп, які підтримувалися ззовні іноземними державами. Угорська національна громада найконцентрованіше проживає на території Берегівського району Закарпатської області. Саме там періодично розгортаються події, які слід розглядати як пряме зазіхання на територіальну цілісність України.

Так, рішення № 104 від 17.06.2011 четвертої сесії Берегівської районної ради Закарпатської області VI скликання внесло зміни до Регламенту Берегівської районної ради, якими передбачалося виконання Гімну Угорщини разом із Державним Гімном України під час офіційних заходів районної ради, а також вивішування на будівлі ради офіційного символу іноземної держави – Державного Прапора Угорщини. Крім того, інше рішення Берегівської районної ради та районної ради сусіднього Виноградівського району передбачало, що угорська мова використовується як офіційна мова на території цих районів у діяльності органів влади, підприємств і організацій. Ця ж мова підлягала вивченню в освітніх установах²⁵.

²³ CDL-AD(2023)021-e, Ukraine – Opinion on the Law on national minorities (communities), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)021-e)> (accessed 07.08.2025).

²⁴ CDL-AD(2023)028-e, Ukraine – Follow-up opinion to the opinion on the law on national minorities (communities) (draft law #9610), adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)028-e)> (accessed 07.08.2025).

²⁵ В Мартин, ‘Подарунок для ультраправих. Рішення Берегівської районної ради про виконання на сесіях національного гімну Угорщини вкотре загострило “угорське питання” на Закарпатті’ (24 червня,

Це рішення прийнято й виконувалося протягом наступних 9 років, поки не було скасовано самими радами під тиском контролюючих органів.

У 2025 р. Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (CERD) у своїх Заключних зауваженнях відзначив певні позитивні кроки України, зокрема ухвалення Закону про національні меншини (2022) та створення Державної служби з питань етнополітики. Водночас він висловлює занепокоєння щодо наявності дискримінаційних положень закону та законопроекту № 13169 щодо меншин²⁶, мови яких (наприклад, вірменська, ромська, російська) не є офіційними мовами ЄС, особливо у сфері освіти, участі у виборах і культурних прав; законодавчих суперечностей, які призводять до нерівного доступу до освіти рідною мовою між визнаними / невизнаними корінними народами та етнічними меншинами; тимчасового припинення низки прав (наприклад, мирних зібрань) для меншин, які “ідентифікують свою належність за етнічним походженням” з “державою-агресором”, на час дії воєнного стану й 6 місяців після його скасування; відсутності інформації про рівень представництва меншин, включно з ромами та корінними народами, в органах влади, правоохоронних структурах і судах, особливо на керівних посадах. Також Комітет критикує брак гарантій використання мов меншин, зокрема в освіті. Також він наголошує на фактах дискримінації ромської громади, а також проблемах забезпечення їх житлом, надання освіти та документами. Що стосується корінних народів, то Комітет вітає прийняття закону про корінні народи, водночас розкритикував обмежене визнання в ньому лише кримських татар, караїмів і кримчаків, а також висловив занепокоєння щодо обмеження самовизначення, затримці у визнанні Меджлісу²⁷.

3. Судовий захист прав національних меншин

В Україні не існує спеціалізації судів на розгляд справ про порушення прав національних меншин. Як правило, вони розглядаються в межах двох юрисдикцій – цивільної та адміністративної.

Щодо цивільної юрисдикції, то абсолютна більшість справ стосується встановлення факту належності до певної національності. Наприклад, у справі № 359/7813/21, яку розглядав Бориспільський міськрайонний суд, позивач просить установити факт того, що він є “німцем” за національністю. Він зазначив, що встановлення цього факту надасть йому можливість відновити свою національність і підтвердити німецьке походження, а також

2011, Дзеркало тижня) <https://zn.ua/ukr/internal/podarunok_dlya_ultrapraviv_rishennya_beregivskoyi-rayonnoyi_radi_pro_vikonannya_na_sesiyah_natsional.html> (дата звернення 07.08.2025).

²⁶ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про національні меншини (спільноти) України” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення захисту прав національних меншин (спільнот) із використання офіційних мов Європейського Союзу для сприяння європейській інтеграції України № 13169 від 11.04.2025 <<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56190>> (дата звернення 07.08.2025).

²⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD. Concluding observations on the combined twenty-fourth to twenty-sixth periodic reports of Ukraine. (2025) <https://digitallibrary.un.org/record/4084694/files/CERD_C_UKR_CO_24-26-EN.pdf> (accessed 07.08.2025).

оформити документи для реалізації особистих прав і можливості користуватися певними пільгами та гарантіями (рішення від 23 вересня 2021 р.)²⁸.

Загалом, наше спілкування із суддями адміністративних судів, зокрема Касаційного адміністративного суду, дає підстави стверджувати, що справи безпосередньо про захист прав національних меншин і корінних народів поодинокі та не стосуються системних або грубих порушень прав етнічних груп. Показово також, що в класифікації судової статистики не передбачена спеціальна категорія таких справ.

4. Польове дослідження проблем захисту прав національних меншин і корінних народів в Україні

Метою польового дослідження було встановлення стану забезпечення прав і свобод представників національних меншин і корінних народів на теперішній час, а також проаналізувати ефективність правових механізмів їхнього захисту в умовах воєнного стану в Україні. Особливу увагу також приділено проблемам і досягненням реформ у сфері етнополітики в контексті європейської інтеграції України, які розглядаються як рамкові інструменти для прийняття рішень на державному та регіональному рівнях.

Методологія дослідження

Наше дослідження базується на даних, отриманих під час глибинних інтерв'ю з представниками громадських організацій національних меншин і корінних народів України²⁹. Що стосується розділу дослідження “Забезпечення прав національних меншин і корінних народів України у сфері освіти”, він базується на відповідях Міністерства освіти України на наш запит.

Які відповіді ми отримали?

По-перше, щодо кількості представників національної меншини. Більшість респондентів відповідали, спираючись на показники Всеукраїнського перепису населення. Представник ромської національної меншини зазначив, що кількість ромів в Україні до війни перевищувала офіційні дані перепису у понад десять разів, тобто в Україні проживало майже 500 тисяч ромів. Це пояснюється тим, що значна частина ромів не має документів, а також особливостями способу життя і традицій. Тобто наразі існує потреба у проведенні всеукраїнського перепису населення щодо структури та чисельності населення України, що допоможе у формуванні національно-етнічної політики щодо організації та фінансування державного механізму захисту прав національних меншин.

²⁸ Рішення Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 23 вересня 2021 р. у справі № 359/7813/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/100353065>> (дата звернення 07.08.2025).

²⁹ В опитуванні взяли участь представники таких організацій та установ, як: Болгарське товариство “Свята Софія” у м. Ізмаїлі; Регіональна громада румунської культури ім. Міхая Емінеску у м. Чернівцях; Меджліс кримськотатарського народу; Одеський обласний центр гагаузької культури; Всеукраїнська національно-культурна молдовська асоціація; Харківська національно-культурна громада “Ромен”.

По-друге, щодо кількості представників національної меншини, які були змушені покинути місце свого проживання. Більшість респондентів відповіли, що значна частина меншин покинула Україну, але така статистика не ведеться.

Щодо підтримки зв'язків із державою свого етнічного походження. Більшість респондентів зазначили, що такі зв'язки підтримуються і проявляються в наданні словників, енциклопедій та іншої літератури рідною мовою, у проведенні спільних конференцій, “круглих столів” та інших заходів, реалізації спільних освітніх програм, зустрічах з представниками влади держав етнічного походження (румунська та болгарська національні меншини).

На запитання “Чи вважаєте ви підтримку України у розвитку мови й культури меншини достатньою?” більшість відповіла, що така підтримка існує, але вона недостатня (болгарська, гагаузька та румунська національні меншини). Кримські татари відповіли, що Україна завжди допомагала представникам корінного народу, особливо тим, хто переїхав з окупованого Криму.

Чи стикалися вони з проявами дискримінації за національною ознакою у суспільстві та у відносинах із владою? Більшість представників національних меншин зазначили, що не стикалися з проблемами дискримінації в Україні. Водночас представник ромської національної меншини наголосив, що, на жаль, в Україні трапляються випадки дискримінаційної практики щодо ромів, що ускладнює їхню участь у суспільному житті територіальних громад і поглиблює ізольованість випадків порушення прав етнічних ромів.

Щодо дотримання прав меншин у сфері освіти. Більшість респондентів відповіли, що освітні послуги рідною мовою надаються в державних і комунальних закладах, також є приватні школи, де діти навчаються рідною мовою. Водночас існують проблеми: відсутність мовних кафедр у вишах (наприклад, для підготовки викладачів гагаузької мови), недостатня підтримка педагогічних кадрів, недостатнє фінансування друку підручників рідною мовою (болгарська, румунська, гагаузька, ромська, молдовська меншини). Також представники меншин зазначили, що “Освітній закон” 2015 р. звужив можливості отримання середньої освіти рідною мовою.

Щодо культурних заходів, які проводилися за підтримки державного чи місцевого бюджетів: до війни фінансування з бюджетів різних рівнів здійснювалося, але в недостатніх обсягах. Відповіді свідчать, що утворення об'єднаних територіальних громад і фінансова децентралізація можуть покращити ці процеси (болгарська, гагаузька, румунська, молдовська меншини).

На запитання “Як національна меншина представлена у місцевих, регіональних та центральних органах влади? Чи потрібно закріпити квоти на законодавчому рівні?” більшість відповіла, що держава не перешкоджає доступу до державної служби чи посад у місцевому самоврядуванні, доступ забезпечується на загальних засадах. Тому більшість виступила проти запровадження квот.

Щодо сподівань на новий закон “Про національні меншини (спільноти)” – більшість представників національних меншин висловили надію, що він сприятиме захисту й реалізації їхніх прав, або обережний оптимізм щодо його впровадження. Представник молдовської меншини зазначив, що навіть деякі їхні пропозиції були враховані при доопрацюванні Закону.

Цікавим також було інтерв’ю з керівником організації молдовської меншини, який зазначив, що після визнання румунської мови державною в Молдові стало складно ідентифікувати себе саме як молдовську національну меншину, оскільки їх направляють у румунські школи чи класи.

Також було цікаво дізнатися, що гагаузи в місцях компактного проживання (с. Виноградівка, Бессарабія, Одеська область) також ідентифікують себе як корінний народ.

Також у межах нашого дослідження ми зверталися з запитом до Державної служби України з етнополітики та свободи совісті щодо надання інформації про стан виконання (а саме, які заходи були проведені) Концепції Державної цільової національно-культурної програми “Єдність у розмаїтті” на період до 2034 р. та Державної цільової національно-культурної програми “Єдність у розмаїтті” на період до 2034 р. На це нас повідомили, що станом на 1 листопада 2024 р., зокрема, за підтримки Офісу Ради Європи в Україні проведено “Форум національних меншин (спільнот) України: гармонія відносин, захист прав, європейська перспектива”, Форуми грецької, польської, румунської та угорської національних меншин (спільнот). Здійснюється доопрацювання законопроекту про внесення змін до Закону України “Про оренду державного та комунального майна”³⁰ щодо оренди державного та комунального майна громадськими об’єднаннями національних меншин (спільнот) і представницькими органами корінних народів України. Також розроблено Порядок утворення та функціонування Центру національних меншин (спільнот) України³¹, затверджений Наказом Державної служби України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС) від 02.02.2024 № Н-18/12. Крім того, при ДЕСС утворено Раду громадських об’єднань національних меншин (спільнот). Після відбору кандидатур до складу Ради було затверджено її персональний склад наказом “Про затвердження Персонального складу Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України”³² від 21.05.2024 № Н-53/12. Проведено три засідання Ради, на яких відбувались консультації з питань щодо визначених законом прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України.

³⁰ Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 157-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

³¹ Порядок утворення та функціонування Центру національних меншин (спільнот) України, затверджений Наказом Державної служби України з етнополітики та свободи совісті 02 лютого 2024 р. № Н-18/12 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0184-24#Text>> (дата звернення 07.08.2025).

³² Про затвердження Персонального складу Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України: Наказ Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 21.05.2024 № Н-53/12 <https://dessa.gov.ua/wp-content/uploads/2024/09/2024.05.21_Nakaz_Personalnyy_sklad.pdf> (дата звернення 07.08.2025).

5. Дотримання прав національних меншин і корінних народів в Україні у сфері освіти

У цій частині ми подаємо дані з відповіді Міністерства освіти і науки України на наш запит, у якому ми поставили запитання щодо проблем реалізації прав національних меншин і корінних народів у сфері освіти.

Щодо кількості державних і комунальних закладів середньої освіти, в яких здійснюється навчання мовою національної меншини (станом на 2023–2024 навчальний рік): польською мовою – 3 заклади, у яких створено 36 класів, де навчається 699 учнів; румунською мовою – 57 закладів, 763 класи, 12 383 учні; угорською мовою – 59 закладів, 584 класи, 12 383 учні; болгарською мовою (двомовне навчання з українською) – 1 школа, де болгарську вивчає 35 учнів; молдовською мовою – 13 закладів, 1335 учнів; румунською мовою – 20 закладів, 3104 учні; польською – 3 заклади, 275 учнів; словацькою – 1 школа, 118 учнів; угорською – 28 шкіл, 4412 учнів; гагаузька мова вивчається як навчальна дисципліна у 6 закладах, у 67 класах; іврит – у 9 закладах, у 207 класах; новогрецька – у 4 школах, у 42 класах.

Інші питання

МОН повідомило, що після внесення змін до законодавства про національні меншини 8 грудня 2023 р., за запитом представників громадських об'єднань національних меншин (спільнот), було збільшено максимальну кількість годин у державному стандарті базової середньої освіти в літературній освітній галузі.

У 2024/2025 навчальному році пріоритетними напрямками в навчальному процесі закладів освіти, в яких є класи (групи) з навчанням мовами корінних народів і національних меншин (спільнот), визначено: зміцнення основ державної мови, визнання її важливим чинником формування національної та громадянської ідентичності, сприяння розвитку рідної мови, збереження культурного різноманіття здобувачів освіти.

У Закарпатській, Чернівецькій, Одеській та інших областях сформовано мережу закладів загальної середньої освіти з класами (групами) для навчання / вивчення мов корінних народів, національних меншин (спільнот). Можливі такі формати: 1) навчальний процес відбувається мовою національної меншини, окрім предметів і курсів, що стосуються української мови, української літератури, історії України тощо; 2) заклади з українською мовою навчання та мовою національної меншини; 3) вивчення мови національної меншини як другої іноземної; 4) опанування мови національної меншини факультативно або в групах.

Класи з викладанням мовою корінного народу чи національної меншини України разом із державною мовою відкриваються за наявності достатньої кількості заяв батьків або повнолітніх осіб, які належать до відповідної меншини. Наповнюваність класів не може бути меншою за 5 учнів і більшою: 24 учні – у початковій освіті; 30 учнів – у базовій та профільній середній освіті (ч. 2 ст. 12 Закону).

МОН провело у 2023 р. моніторингове дослідження щодо задоволення освітніх потреб національних меншин (спільнот) у закладах освіти³³. Метою було виявлення та відстеження тенденцій у забезпеченні рівних прав на освіту для осіб з числа національних меншин і корінних народів. Серед осіб, відповідальних за організацію навчання національних меншин у закладах загальної середньої освіти, майже всі зазначили, що до них не зверталися батьки з приводу булінгу, образ за національною ознакою. 82,1 % таких посадовців також зазначили, що вчителі не зверталися по допомогу щодо організації викладання мов національних меншин.

Висновки. Аналіз сучасного стану реалізації прав національних меншин в Україні в контексті виконання євроінтеграційних зобов'язань, зокрема вимог Європейської Комісії щодо набуття членства в Європейському Союзі, підтверджує, що Українська держава робить значні кроки щодо реформування законодавства про захист прав національних меншин і корінних народів відповідно до міжнародних стандартів. Польове дослідження та відповіді на запити Державної служби України з етнополітики та свободи совісті теж вказують на те, що відбуваються суттєві зрушення у сфері гарантування їхніх прав. Водночас опитування представників громадських організацій національних меншин показує, що на практиці співпраця або допомога з боку державних чи регіональних органів влади іноді є недостатньою. Це особливо стосується сфери освіти. Це вказує на потребу у вдосконаленні чинної політики через запровадження додаткових законодавчих, організаційних та фінансових механізмів. Крім того, важливим є визначення чітких правил щодо регіональної специфіки у сфері забезпечення прав меншин, що дасть змогу враховувати особливості етнокультурного складу окремих територій і сприятиме більш ефективному забезпеченню їхніх прав у практичному вимірі.

Водночас, аналізуючи етнічну ситуацію в Україні, маємо чітко розрізняти національні меншини, які мають власну державність, і корінні народи, що історично сформувалися на українських землях і не мають власних державних утворень за межами України. Це важливо для розуміння рівня захисту прав та інтересів відповідних груп. На нашу думку, саме права корінних народів мають захищатися максимально, оскільки це єдиний спосіб зберегти їхню національну ідентичність.

“Питання російської мови” має розглядатися окремо, з урахуванням того, що йдеться не про захист етнічної російської меншини, а про певну реакцію на зусилля національної влади України забезпечити статус української мови як державної в ситуації, коли російська мова протягом понад 60 років нав'язувалась як обов'язковий засіб спілкування для українського населення.

³³ Моніторингове дослідження щодо задоволення освітніх потреб національних меншин у закладах освіти: Інформаційно-аналітичні матеріали (Міністерство освіти і науки України, ДНУ “Інститут освітньої аналітики”) <https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/nacz.menshyny_2023.pdf> (дата звернення 07.08.2025).

REFERENCES

Bibliography

Newspaper articles

1. Martyn V, 'Podarunok dlia ultrapravykh. Rishennia Berehivskoi raionnoi rady pro vykonannia na sesiakh natsionalnoho himnu Uhorshchyny vktre zahostrylo "uhorske pytannia" na Zakarpatti' (24 chervnia, 2011, Dzerkalo tyzhnia) <https://zn.ua/ukr/internal/podarunok_dlya_ultrapravih_rishennya_beregivskoyi_rayonnoyi_radi_pro_vikonannya_na_sesiyah_natsional.html> (accessed 07.08.2025) (in Ukrainian).

Websites

2. Ombudsman of Ukraine. Research National minorities (communities) and indigenous peoples under occupation: the struggle for survival (2023) <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/doslidzhennyanatsionalnimenshinispilnotiikorinniarodi_vokupatsii-1.pdf> (accessed 07.08.2025).
3. Monitorynhove doslidzhennia shchodo zadovolennia osvitnikh potreb natsionalnykh menshyn u zakladakh osvity: Informatsiino-analitychni materialy (Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy, DNU "Instytut osvithoi analityky") <https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/nacz.menshyny_2023.pdf> (accessed 07.08.2025) (in Ukrainian).

Iurii Barabash
Yevhenii Tkachenko

PROTECTION OF NATIONAL MINORITY RIGHTS IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS FOR EU MEMBERSHIP

ABSTRACT. The aim of the article is to analyze the current state of ensuring the rights of national minorities and indigenous peoples in Ukraine, to identify existing challenges and gaps in legal practice, and to provide recommendations for improving the state's ethno-national policy in accordance with European standards. Particular attention is given to a field study that reveals the perspectives of minority representatives on the effectiveness of legal protection during wartime.

The article examines the current legal regulation and practical implementation of the rights of national minorities in Ukraine in light of the country's obligations as a candidate for EU membership. The authors analyze the demographic situation of national minorities, outline the main changes caused by the armed aggression of the Russian Federation, and explore key aspects of the reform of Ukrainian legislation in the areas of ethno-policy, language, and education. Special attention is paid to a field study conducted among representatives of national communities, which helped identify current challenges, effective practices, and expectations regarding the implementation of the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities)". The article aims to formulate recommendations for improving the institutional mechanism for protecting minority rights in accordance with European standards.

It is concluded that there is a need to distinguish between academic and official doctrines of subjects based on ethnicity into those that have their own statehood and indigenous peoples that have historically formed on Ukrainian lands and do not have their own state formations outside Ukraine. Such a "divide" is extremely important for understanding the level of protection of the rights and interests of the relevant groups: it is the rights of indigenous peoples that must be protected to the maximum extent possible, as this is the only way to preserve their national identity. At the same time, the "issue of the Russian language" should be considered separately, taking into account that it is not about protecting the ethnic Russian minority, but about a certain reaction to the efforts of the Ukrainian national authorities to ensure the status of the Ukrainian language as the state language in a situation where the Russian language has been imposed as the mandatory means of communication for the Ukrainian population for over 60 years.

KEYWORDS: national minorities; indigenous peoples; human rights; European integration; language policy; educational rights; ethno-policy.