

УДК 340.12:008:34:339.92  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2022.3>

**Ю. Є. Ковний**  
кандидат економічних наук, адвокат  
[orcid.org/0000-0002-1230-5050](https://orcid.org/0000-0002-1230-5050)

## ЗАХИСТ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ: КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ

**Постановка проблеми.** Реалізація прав національних меншин значною мірою залежатиме від політичної атмосфери, культурні та соціальні обставини, які існують у країні та за часів стрімких міграційних процесів, питання захисту прав меншин має стояти постійно актуальні на міжнародному рівні, на центральному рівні держави, а також на рівні муніципальному.

Для України проблема має дуальне значення. З одного боку ми маємо подолати спадок колишньої радянської імперії, оскільки з її розпадом на території України опинилися багато представників інших національностей. Це проблема притаманна для всіх пострадянських країн і країн сателітів. «Охорона меншин має бути всеосяжною, а в країнах, що виникли з часу розпаду СРСР особливу увагу необхідно звернути на так звані «нові меншини» [1]. Іншим питанням стало й те, що етнонаціональна політика має політизований характер і за весь час існування незалежної України проблему вирішували різновекторно, був відсутній єдиний стратегічний підхід.

На додаток до конституційне проголошення та утвердження цінностей на національному та міжнародному рівні, права людини вимагають ефективної системи захисту, яка загалом забезпечується гарантуванням основних принципів верховенства права. Проблема захисту прав меншин була актуальна в міжнародній спільноті протягом тривалого часу, і можна сказати, що вона представляє одну з надзвичайно важливих випробувань демократії в країні. Початок захисту меншин пов'язаний у тому числі з релігійними правами, так що між двома світовими війнами цим питанням займалася Ліга Націй, а після Другої світової війни цим почала займатися ООН.

Після Другої світової війни, ліберальні теоретики стверджували, що всі питання демократичного конституювання суспільства та соціальну справедливість можна досягти шляхом розвитку загальних громадянських та людських прав. Крім того, вважалося, що історично вже існувала модель, яка опосередковано захищала життя культурно неоднорідних груп шляхом забезпечення рівності їх членів перед законом: модель релігійної толерантності, тобто політичне відокремлення церкви від держави. Згідно з цю модель, етнічна приналежність, як і релігійність,

має бути чимось, що люди можуть вільно висловлюватися у своєму приватному житті, але це не стосується держави. Вважалося, що «етнічно нейтральна» держава не може надавати особливі колективні права національних меншин. Однак останнім часом з'явилися ліберальні теоретики, які переконливо стверджують, що ідея етнокультурної нейтральності є просто міфом<sup>1</sup>

Більше того науковці стверджують, що саме доктринальні суперечки породили створення в 1990-х роках «міжнародного (європейського) права меншин»<sup>2</sup> (Mesić, 2003).

Одним з ідеалів створення та постійного розвитку міжнародного права є захист прав людини, особливо захист тих прав, які набагато складніше досягти. Відсутність консенсусу для визначення деяких основних характеристик на міжнародному рівні, які б сприяли гарантуванню статусу меншини та реалізації прав меншини, свідчить про прагнення держав зберігати свою внутрішню компетентність у визначенні таких критеріїв. Тому етнонаціональна політика у цілісному механізмі нарантування потребує додаткового доктринального вивчення.

**Стан дослідження.** Громадська рівність, толерантність та громадянська згуртованість в час військового часу та протидії державі-агресору для України має суттєве значення. Дослідження етнонаціональної ідентичності, статусу народів та націй, прав національних меншин було предметом наукового аналізу представників різних шкіл права, зокрема варто відмітити доробки Н.П. Бортник, Я.С. Богів, І. Жаровської, Н. Ортинської, В.Б. Ковальчука, М.Ю. Щирби та інших. Достатньо вагомо проблему статусу національних меншин аналізували науковці європейської частини континенту: S. Anđelkovića, M. Krulj-Mladenović, S.Hobolt, R. Marković, R. Kastoryano та інші.

Однак питання має глобальний характер, більше того проблема урівноважування національних інтересів та прав національних меншин

<sup>1</sup> Kymlicka, Will, 2003: Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb

<sup>2</sup> Mesić, Milan, 2003: Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj, u: Identitet i razvoj: prikličenje Hrvatske Europskoj Uniji, Filozofski fakultet, Zagreb

має «вічний» характер, тому деякі аспекти потребують додаткового комплексного аналізу.

**Метою** цієї наукової статті є проведення компаративістського аналізу захисту прав національних меншин на муніципальному рівні.

**Виклад основних положень.** Вагомо щоб державна політика не була націлена на асиміляцію національної меншини. Таке можливе також в разі визначення кількості представників національної меншини які мають проживати, щоб вважатися такими. Це неприпустимо, оскільки тоді права національні меншини отримують тільки в разі їх достатньої кількості, а такий прохідний поріг визначає держава. Тоді це означатиме, що ті меншини, які не відповідають прогнозованим критерієм, піддаються своєрідній системній асиміляції, яка є протиправною в сучасний етап розвитку цивілізації.

Науковці визначають національну меншину як групу чисельно меншу за решту населення держави, і чий члени, громадяни цієї держави, мають етнічні, релігійні або мовні характеристики, відмінні від решти населення та демонструють, хоча й неявно, почуття солідарності, яке спрямоване на збереження своєї культури, традицій, релігії чи мови» [2, с. 124].

В свою чергу федеральний уряд Німеччини вважає національними меншинами групи населення, які відповідають наступним п'яти критеріям: «1) бути громадянином Німеччини; 2) відрізнятися від більшості населення тим, що мають свою мову, культура та історія і, таким чином, їхня особлива ідентичність; 3) хочуть зберегти свою ідентичність; 4) вони традиційно проживають у Німеччині (зазвичай протягом століть), 5) вони живуть у Німеччині в межах традиційних поселень» [3]

«Національною меншиною є група громадян Хорватії, члени якої були

які традиційно проживають на території Республіки Хорватія та мають етнічні, мовні,

культурні та/або релігійні характеристики, які відрізняються від інших громадян і які

керуються бажанням зберегти ці характеристики»<sup>3</sup>

Польща Стаття 2. 1. Національною меншиною в розумінні цього ж закону є група польських громадян яка загально відповідає наступним критеріям: 1) є менш чисельна від решти населення Республіки Польща; 2) істотно відрізняється від решти громадян мовою, культурою або традицією; 3) прагне зберегти свою мову, культуру або традицію; 4) має почуття своєї історичної національної спільноти та спрямована на її виявлення і захист; 5) її предки проживали на сучасній тери-

торії Республіки Польща щонайменше 100 років; 6) ототожнюється з нацією зорганізованою у своїй державі<sup>4</sup>.

Етнічною меншиною в розумінні цього ж закону є група польських громадян яка загально відповідає наступним критеріям: 1) є менш чисельна від решти населення Республіки Польща; 2) істотно відрізняється від решти громадян мовою, культурою або традицією; 3) прагне зберегти свою мову, культуру або традицію; 4) має почуття своєї історичної національної спільноти та спрямована на її виявлення і захист; 5) її предки проживали на сучасній території Республіки Польща щонайменше 100 років; 6) не ототожнюється з нацією зорганізованою у своїй державі.

Відповідно до ст. 3 «Про національні меншини в Україні» до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою [4].

Правова сутність прав меншин на думку Р. Маркович полягає в захисті та розвитку детермінантів національних ідентичностей – мова, культура, релігія, звичаї тощо. Індивідуальні права здійснюються індивідуально, а колективні спільно з іншими, відповідно до Конституції, закону та міжнародних договорів [5, с. 67]

Механізм захисту прав включає комплекс нормативно-правового, правореалізаційного забезпечення, діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Місцева влада відіграє в цьому механізмі значну роль, тому що концентрація національних меншин відбувається саме на території окремої громади.

Місцеві державні органи не тільки працюють щодо вдосконалення існуючої нормативної бази, але й наділені потенціалом громадської співучасті. Вони можуть співпрацювати з неурядовим сектором і, в тому числі ЗМІ, щодо підвищення обізнаності та створити атмосферу, яка сприятиме захисту інтересів національних меншин, визнання їх правових можливостей, захисту прав що визнані на міжнародному та національному рівнях, щоб зберегти їх національна самосвідомість. Боротьба з укоріненими упередженнями має бути постійною. Належної політики щодо меншин неможливо досягти, застосовуючи лише законодавство. Деякі автори вважають, що це створює високу дозу недовіри, яка накопичується і зростає під час кризи, так при соціальних кризах раніше накопичені погані почуття призводять до умов, які закінчуються насильством і злочинністю [2, с. 126].

Наприклад, закон про місцеве самоврядування Сербії (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2018)

<sup>3</sup> e Republic of Croatia The Constitutional Law on the Rights of National Minorities, Official Gazette, no. 155/2002, Article 5.

<sup>4</sup> file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B0/Documents/ustawa\_o\_MNiE\_oraz\_o\_jezyku\_regionalnym\_w\_jezyku\_ukrainskim.pdf

передбачає що одним із повноважень муніципалітету є турбота про реалізацію, захист і заохочення прав людини та меншин. В цій державі представники меншин проживають у більшості муніципалітетів, але з їх кількість відрізняється, не всі муніципалітети є багатоетнічними. Всього таких 68 муніципалітетів у Сербії, з яких найбільше в автономному краї Воеводина.

Одне з найсуттєвіших прав, що забезпечується на місцевому рівні є право на користування мовою та писемністю. Це одне з основних прав, яке є необхідною умовою для здійснення багатьох інших прав людей, які належать до національних меншин. Відповідно до Закону про офіційне використання мов і писемності, офіційне використання — це використання мов і писемності

В державних органах, органах автономних провінцій, міст і муніципалітетів, установ, компанії та інших організаціях при здійсненні публічних повноважень. Вказаним Законом передбачено, що на території місцевого самоврядування, де традиційно проживають представники національних меншин, їх мова та писемність можуть перебувати в рівноправному офіційному вжитку, більше того одиниці місцевого самоврядування зобов'язані запровадити мову та писемність національних меншин у рівноправному офіційному використанні згідно зі своїм статутом, якщо відсоток членів цієї національної меншини в його загальній кількості сягає 15% жителів на цій території, за результатами останнього перепис населення. На територіях одиниць місцевого самоврядування, де мова а національної меншини введено в рівноправний офіційний вжиток назви органів які здійснюють публічні повноваження, назви органів місцевого самоврядування, населених пунктів, площ, вулиць та інші топоніми також мають бути написані мовою відповідно до традицій національних меншин і їх правопис. Збори місцевої громади мають визначити своїм статутом населені пункти, які відповідають цьому критерію. Угорська мова та письмо є регіональною мовою в органах місцевого самоврядування Автономного краю Воеводина. Словацька мова та писемність є в офіційному вжитку 13 міст і муніципалітетів, румунська в десяти, русинська в шести і хорватські в чотирьох муніципалітетах по всій Сербії.

Для порівняння згідно Закону України «Про засади державної мовної політики», що діяв в Україні до 2018 року (визнаний судом неконституційним через недотримання легітимної процедури його прийняття) ця межа була визначена ще менша – 10 відсотків і більше від чисельності її населення.

Розглянемо питання регіональної мови докладніше. Ст.1 Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин термін «регіональні мови або мови меншин» означає мови, які: i) традиційно

використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави; та ii) відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; він не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів [6].

Визнання мови національної меншини регіональною тягне за собою значне ускладнення процесу документообігу та документації. Кожне рішення та інший документ органу місцевого самоврядування потребує дублювання. Відповідно в штаті органів місцевої громади повинен бути спеціалізований перекладач. Також це значно здорожує витрати на утримання органів місцевого самоврядування та подвоює об'єм роботи.

Представники сербської школи права також мотивують нераціональність такого підходу. Запровадження однієї мови меншини в службові використання має далекосяжні наслідки, бо зобов'язує всі державні органи, що базуються в муніципалітеті, на мову та письмо національної меншини здійснювати їх офіційне використання. Також це надто обтяжує органи місцевого самоврядування та суди для вирішення складних проблем офіційної багатомовності самостійно та мати можливість приймати всі дії та акти в усіма офіційними мовами муніципалітету, де встановлено відсоток 15%, що нераціонально та економічно не виправдано. Мета захисту в ідентичність національних меншин та їхні мови могли б і реалізувалися інакше» [7].

Прикладами адекватного підходу до критерію чисельності є Каринтія та Бургенланд (Австрія), де відсоток для визначення регіональної становить 20-25% населення. У Швейцарії Конституційний суд постановив, що мова «більшості населення» має бути прийнята до уваги і що «більшість населення» існує тоді, коли частка групи в муніципалітеті наближається до 50%.

Виникає питання: чи слід Україні повертатися до практики визначення регіональних мов? З одного боку наявність такого права створює додаткові можливості розвивати власну самобутність та є основою реалізації прав національних меншин. З іншого боку, попередньо визначений рівень (10%) тільки створює додаткові складності та економічно не виправдані витрати.

В праксіологічному аспекті, навіть при визначенні регіональної мови відсоток відраховується від результатів загальнодержавного перепису населення. Перепис населення – періодичне суцільне державне статистичне спостереження, що включає в себе збирання демографічних і соціально-економічних даних, які на встановлену дату характеризують чисельність та склад населення країни, а також оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів (ст. 1 ЗУ

«Про Всеукраїнський перепис населення»). Однак ця сфера має проблеми. Останній перепис населення проводився у 2001 році. За двадцять років підлягає зміні статистична інформація, яку вже не можна вважати репрезентативною, особливо в контексті міграції населення, глобалізаційних трансформацій, низького рівня народжуваності і безумовно військових дій на території України.

Проблема статусу національних меншин має комплексну основу. Окрім неналежного законодавства у сфері етнопонаціональної політики, прогалин у сфері мовної політики залишається актуальним питання діяльності органів місцевого самоврядування. Територіальна громада в Україні є первинною ланкою забезпечення прав та законних інтересів мешканців. Процес децентралізації, що проходить в Україні з 2014 року супроводжується труднощами, що ще додатково ускладнює питання захисту представників національних меншин.

Проте слід констатувати відсутність належного законодавства. Про потребу створення комплексного Муніципального кодексу мова ведеться вже доволі давно. Нині чинним є спеціальний нормативний акт «Про місцеве самоврядування в Україні», який тільки опосередковано виконує належне регулювання. Однак і в ньому відсутні згадки про потребу захисту прав національних меншин. Тільки ст. 44, що розкриває унормування делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям і вказує, що в місцях компактного проживання національних меншин необхідним є розроблення програм їх національно-культурного розвитку. Вважаємо, що муніципальне законодавство потребує удосконалення за прикладом європейських країн та Сербії, законодавство якої розглядали вище. Пропонуємо до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до переліку принципів додати словосполучення «захист прав та законних інтересів представників національних меншин».

**Висновок.** Національні меншини зазвичай характеризуються компактным місцем проживання в межах окремої території. Місцеве самоврядування в механізмі захисту прав національних меншин відіграє суттєву роль, оскільки наділено потенціалом вирішувати справи місцевого значення та є більш приближеним елементом публічної влади до мешканців територіальної громади.

Доведено потребу створення спеціалізованого законодавства у сфері регіональних мов, вказано, що компаративний аналіз цієї проблеми доводить нераціональність встановлення низького відсотку представників національних меншин для визнання мови з регіональним значенням.

Вказано потребу удосконалення муніципального законодавства шляхом встановлення прин-

ципу захисту прав та законних інтересів національних меншин.

### Література

1. United Nations Human Rights. Promoting and Protecting Minority Rights, A Guide for Advocates. United Nations Human Rights. 2012.
2. Anđelkovića S. J., Krulj-Mladenović M. Pregledni rad/ Review paper Legal mechanisms for the protection of the rights of minorities in local self-government in the Republic of Serbia Pravni mehanizmi za zaštitu prava nacionalnih manjina u lokalnoj samoupravi u Republici *БизИнфо (Блаце)*, 2021, волумен 12, број 2, стр. 123-134, 124.
3. Nowak M. UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl. Engel Publishers. 2005.
4. Про національні меншини в Україні: закон України № 2494-XII від 25.06.1992 Відомості Верховної Ради України. 1992, № 36, ст. 529.
5. Marković R. Ustavno parvo. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje. 2013.
6. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин: Рада Європи від 05.11.1992 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text)
7. Bašić G., Đorđević Lj. Ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Zaštitnik građana. 2010.

### Анотація

**Ковний Ю. Є. Захист прав національних меншин на муніципальному рівні: компаративістський аналіз.** – Стаття.

У цій статті проведено компаративістського аналізу захисту прав національних меншин на муніципальному рівні.

Вказано, що механізм захисту прав національних меншин включає комплекс нормативно-правового, правореалізаційного забезпечення, діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Місцева влада відіграє в цьому механізмі значну роль, тому що концентрація національних меншин відбувається саме на території окремої громади.

Мотивовано, що національні меншини зазвичай характеризуються компактным місцем проживання в межах окремої території. Місцеве самоврядування в механізмі захисту прав національних меншин відіграє суттєву роль, оскільки наділено потенціалом вирішувати справи місцевого значення та є більш приближеним елементом публічної влади до мешканців територіальної громади.

Доведено потребу створення спеціалізованого законодавства у сфері регіональних мов, вказано, що компаративний аналіз цієї проблеми доводить нераціональність встановлення низького відсотку представників національних меншин для визнання мови з регіональним значенням.

Вказано на значні неточності щодо визначення статусу національних меншин в Україні з приводу відсутності реальної статистичної інформації. Дані останнього Всеукраїнського перепису населення для сучасного стану етнопонаціональних відносин не є репрезентативними, оскільки відбулася значна зміна інформації, яку вже не можна вважати ключовою, особливо в контексті міграції населення, глобалізаційних трансформацій, низького рівня народжуваності і безумовно військових дій на території України.

Зазначено, що проблема статусу національних меншин має комплексну основу. Окрім неналежного законодавства у сфері етнонаціональної політики, прогалин у сфері мовної політики залишається актуальним питання діяльності органів місцевого самоврядування. Аргументовано потребу удосконалення муніципального законодавства шляхом встановлення принципу захисту прав та законних інтересів національних меншин.

*Ключові слова:* етнонаціональна політика, регіональна мова, місцеве самоврядування, мовна політика, національні меншини.

### Summary

**Kovnyi Yu. Ye. Protection of the rights of national minorities at the municipal level: a comparative analysis. – Article.**

This article provides a comparative analysis of the protection of the rights of national minorities at the municipal level.

It is indicated that the mechanism of protection of the rights of national minorities includes a complex of normative and legal, law enforcement support, activities of public authorities at all levels. Local authorities play a significant role in this mechanism, because the concentration of national minorities occurs precisely on the territory of a separate community.

It is motivated that national minorities are usually characterized by a compact place of residence within a separate territory. Local self-government plays a significant role in the mechanism of protection of the

rights of national minorities, as it has the potential to resolve matters of local importance and is an element of public power closer to the residents of the territorial community.

The need to create specialized legislation in the field of regional languages is proven, it is indicated that a comparative analysis of this problem proves the irrationality of establishing a low percentage of representatives of national minorities to recognize a language with regional significance.

Significant inaccuracies in determining the status of national minorities in Ukraine due to the lack of real statistical information are indicated. The data of the latest All-Ukrainian population census are not representative of the current state of ethno-national relations, since there has been a significant change in information that can no longer be considered key, especially in the context of population migration, globalization transformations, low birth rates and definitely military actions on the territory of Ukraine.

It is noted that the problem of the status of national minorities has a complex basis. In addition to inadequate legislation in the field of ethno-national policy, the gap in the field of language policy remains a relevant issue of the activities of local self-government bodies. The need to improve municipal legislation by establishing the principle of protecting the rights and legitimate interests of national minorities is argued.

*Key words:* ethno-national policy, regional language, local self-government, language policy, national minorities.