



АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

# ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З  
УГОРЩИНОЮ ТА РУМУНІЄЮ

МИХАЙЛО ДРАПАК  
ВІКТОРІЯ КРАВЧИК



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



## ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З УГОРЩИНОЮ ТА РУМУНІЄЮ

Питання забезпечення прав національних меншин (спільнот) є одним із важливих пунктів порядку денного політичного діалогу між Україною та Угорщиною і Україною та Румунією. На порядку денному стоять питання забезпечення освітніх та мовних прав громадян України, які належать до румунської національної меншини та угорської національної меншини. Результати питань для обговорення відбиваються на загальній співпраці між країнами подекуди набуваючи конфліктного характеру. В той же час, питання забезпечення прав національних меншин, модернізація українського законодавства в цій сфері є однією з вимог ЄС стосовно подальшого членства України. За таких умов, протиріччя у баченні процесу забезпечення мовних та освітніх прав національних меншин можуть негативно відбитися на подальшому просуванні України до ЄС та НАТО, членами яких є Румунія та Угорщина. Зважаючи на ті випробування, крізь які проходить українське суспільство на тлі російського вторгнення, та на прагнення Києва щонайшвидше долучитися до європейської і євроатлантичної спільнот, ця проблема потребує виваженого управління й реагування.

*Аналітична записка програми Сусідства та регіональних ініціатив Ради зовнішньої політики "Українська призма" в рамках проекту за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».*

### **Автори:**

Михайло Драпак

Вікторія Кравчик

## ЗМІСТ

Вступ.....	4
Система забезпечення прав національних меншин в Україні.....	6
Позиції іноземних акторів щодо реформи системи прав національних меншин України .....	13
Реформування системи забезпечення прав національних меншин перед вступом до ЄС: досвід інших країн.....	17
Можливі сценарії розвитку суперечки України із Румунією та Угорщиною довкола українського законодавства про національні меншини .....	22
Рекомендації .....	24

## Вступ

Наразі неможливо точно встановити загальне число українських громадян, які належать до національних меншин – тобто до спільнот, представники яких визначають себе не як члени домінуючої етнічної групи в державі проживання та виявляють зв'язок із культурами націй, які сформували інші держави (материнські держави)<sup>1</sup>. За історію незалежності України лише одного разу було проведено загальний перепис населення, що є єдиним правовим способом встановити точне число таких осіб. Російська агресія з 2014 року та повномасштабне російське вторгнення 2022 року змусили багатьох людей тимчасово залишити Україну, активізували внутрішню міграцію, принесли десятки тисяч жертв та створили несприятливі соціальні умови для проживання в державі на роки вперед.

Перераховані обставини ускладнюють для урядових і неурядових українських стейкхолдерів проведення повноцінного аналізу актуальної ситуації у сфері забезпечення прав національних меншин. Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, [найчисленнішими подібними спільнотами](#) в Україні були російська, білоруська, молдовська, болгарська, угорська, румунська та польська<sup>2</sup>. Попри несприятливі соціальні обставини в країні та намагання кремля знищити українських громадян незалежно від їхньої етнічної самоідентифікації, державні актори в Україні зобов'язані дбати про забезпечення прав національних меншин, виходячи з тих міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава.

Восени 2017 року голови чи уряди одразу декількох держав Європи – Болгарії, [Греції](#), [Республіки Молдова](#), [Польщі](#), [Румунії](#) та [Угорщини](#) – висловили стурбованість щодо ухвалення українським [Законом «Про освіту»](#). У столицях держав-сусідів побоювалися, що нормативний акт звужить можливості національних меншин України навчатися рідною мовою. З часом офіційному Києву вдалося знайти порозуміння з Атенами, [Варшавою](#), [Кишиневом](#) та [Софією](#) в цьому питанні. Однак у випадку Румунії та Угорщини суперечка затягнулася на роки та спровокувала непорозуміння в інших питаннях.

З того моменту Верховна Рада України різних каденцій ухвалила ще деякі нормативні акти, що в окремих аспектах стосуються прав національних меншин. Зокрема це Закони України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (2019), «Про повну загальну середню освіту» (2020) та «Про національні меншини (спільноти) України» (2022). Ці документи також викликали занепокоєння з боку урядів Угорщини та Румунії, хоча його ступінь та вираження різнилися між собою. Загалом українські реформи у сферах освіти та застосування мов стали приводом для офіційного Будапешта із 2017 року [блокувати](#) інтеграцію України до НАТО. При цьому українська та угорська влади продовжували двосторонні консультації на рівні міністрів закордонних справ і міжурядових комісій для розв'язання проблеми. Офіційний Бухарест [обрав іншу тактику](#) для впливу на позицію України за цим питанням – лише двосторонніх консультацій без блокування європейської та євроатлантичної інтеграції сусідів.

Станом на 2023 рік уряд Угорщини продовжує декларувати, що блокуватиме інтеграцію України до НАТО через права національних меншин. Офіційний Будапешт тепер [говорить](#) про відмову

1 Для визначення терміну автори спиралися на Will Kymlicka. (1996). Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford University Press та Myra A. Waterbury. (2020). Kin-State Politics: Causes and Consequences. Nationalities Papers, 48(5), 799-808.

2 Тут не згадано корінні народи, які є соціальними групами, що послуговуються особливим захистом держави.

підтримувати рух Києва до ЄС, допоки «угорські школи на Закарпатті перебувають у небезпеці». Румунський уряд не вдавався до таких кроків, однак у 2022 році публічно висловив незадоволення через зміст щойно ухваленого [Закону України «Про національні меншини \(спільноти\)»](#), а на початку 2023 року це стало однією з тем [телефонної розмови](#) Президента України Володимира Зеленського та Президента Румунії Клауса Йоганніса. Румунські посадовці привертають увагу до того, що забезпечення прав національних меншин є одним із зобов'язань України як кандидати на вступ до ЄС. Таким чином, не виключено, що офіційний Бухарест зрештою може вдатися до блокування європейської інтеграції Києва, якщо, на його думку, права національних меншин (зокрема румунської національної меншини) в Україні не буде забезпечено. Крім того, у 2023 році румунська та угорська делегації в Парламентській асамблеї Ради Європи ініціювали спільне звернення до Венеційської Комісії з проханням дати оцінку [закону «Про національні меншини \(спільноти\) України»](#). Цей факт може бути індикатором, що свідчить про можливість координації позицій Бухареста й Будапешта в цьому питанні, що створює ризики для Києва на шляху до ЄС і НАТО.

# Система забезпечення прав національних меншин в Україні

Формат використання мов національних меншин у публічній сфері та навчання мовами національних меншин в Україні були у фокусі особливої уваги румунського та угорського урядів протягом останніх років. Реформи у цих сферах стали предметом критики з боку Бухареста й Будапешта; відповідно, необхідний детальний розгляд цих перетворень. Це, з одного боку, дасть змогу зрозуміти логіку та цілі українських стейхолдерів у процесі й, з іншого боку, має пояснити зміст позицій сусідніх столиць щодо цього.

Закон України «Про освіту» від 2017 року став відправною точкою в конфлікті щодо прав національних меншин між Україною та Румунією й Угорщиною. Занепокоєння сусідів викликала стаття 7 нормативного акту, що визначає мовою освітнього процесу в закладах освіти державну мову. При цьому громадянам, які належать до національних меншин, цей пункт гарантує навчання рідною мовою в комунальних закладах дошкільної та початкової освіти. Також стаття передбачає можливість викладання однієї або декількох дисциплін офіційними мовами Європейського Союзу, незалежно від ланки освіти.

До ухвалення закону 2017 року регулювання мови освіти спиралося на закон «Про засади державної мовної політики» («закон Ківалова-Колесніченка»), який було визнано невідповідним Конституції України у 2018 році. Згідно з ним, у будь-якій ланці освіти – від дошкільної до вищої – за бажанням батьків чи студентів можливо було створити класи чи групи з навчанням мовою національної меншини. Слід зауважити, що ця система, принаймні в дошкільній і середній освіті, існувала в Україні й до ухвалення «закону Ківалова-Колесніченка». В її рамках у районах компактного проживання національних меншин існували (й досі існують) школи, де в усіх або деяких класах відбувалося навчання мовами відповідних спільнот в усіх ланках середньої освіти.

Закон «Про освіту» від 2017 року не руйнував цієї системи, хоча передбачив збільшення частки української мови під час викладання в базовій (п'ять років, друга ланка) та профільній (три роки, третя ланка) середній освіті. Документ дозволив використання офіційних мов ЄС (зокрема румунської та угорської) на цьому етапі навчання. Можна говорити, що вагома новація в цій частині стосувалася зменшення невиправданого обсягу застосування російської мови в середній освіті, яку штучно запроваджували в освітню систему України за часів СРСР. Таким чином нормативний акт частково був спрямований на подолання інерційного російського впливу в навчанні, а не на звуження прав національних меншин. Слід додати, що документ також гарантував представникам національних меншин вивчення рідної мови в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Водночас після ухвалення закону 2017 року українські посадовці – насамперед з Міністерства освіти та Міністерства закордонних справ – [наполюгали](#) на тому, що цей нормативний акт сприятиме реалізації конституційних прав представників національних меншин України. Мовляв, до цього недостатня кількість годин викладання українською призводила до того, що учні з таких спільнот [гірше володіли державною мовою](#) та, як наслідок, були менш конкурентоздатними під час вступу до закладів вищої освіти. Новий закон мав допомогти подолати цю проблему, збільшити число випускників шкіл із мовами національних меншин серед студентів вишів та відкрити їм нові професійні можливості в Україні. Таким чином ішлося не лише про мову, але й про можливість самореалізації громадян в українському суспільстві. Крім того український уряд тоді [передбачив](#) посилення підготовки вчителів, які викладають у школах із мовами національних меншин, та поступове впровадження нової схеми освіти.

Представники угорської та румунської громад України восени 2017 року у своїх зверненнях до української влади та міжнародних організацій [вказували](#) на свою незгоду з ухваленим законом. На їхню думку нормативний акт звужував права національних меншин у освіті. Також вони вказували, що документ було підготовлено без достатніх попередніх консультацій з усіма стейкхолдерами, а їхні зауваження та звернення щодо цього питання не було враховано. Відповідно, уряди Румунії та Угорщини використовували ці звернення як аргументи у своїй критиці нового освітнього законодавства України.

Примітно, що закарпатські угорці незадоволені не лише рамковим законом про освіту (2017). Після того як 10 січня 2022 року український уряд подав [п'яту доповідь](#) про імплементацію Рамкової конвенції про захист національних меншин, угорські громадські організації Закарпаття підготували альтернативу цьому звіту, та надали приклади законодавчих кроків, які, на їхню думку, безпосередньо перешкоджають ефективній участі меншин в суспільних справах. Серед них Закон України «Про державну службу» (2015), Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо мови аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації» (2017), Закон України «про забезпечення функціонування української мови як державної» (2019), Закон «Про освіту» (2017), Закон «Про повну загальну середню освіту» (2020) та Закон «Про вищу освіту» (2014). За оцінками авторів звіту, скасування Закону України «Про засади державної мовної політики» (2012) теж суттєво обмежило права на використання мов національних меншин. Також у документі сказано, що українські державні посадовці, які ухвалюють рішення, не ведуть переговори з представниками меншин у питаннях, які їх стосуються.

До питання про національні меншини залучені не лише угорці Закарпаття та численні місцеві громадські організації (найактивніші - Культурна спілка угорців Закарпаття (KMKSZ) та Демократична спілка угорців України (UDMSZ), Угорська фундація прав людини (HHRF)), але також і угорські політичні структури та представники, наприклад Комітет закордонних справ угорського парламенту, скандально призначений міністерський уповноважений з питань розвитку Закарпатської області (створення цієї посади [вважалось](#) потенційним зазіханням на суверенітет України) та політики на всіх рівнях. Наратив про утиски угорців в Україні існує в Угорщині вже багато років та прослідковується у риториці представників на всіх рівнях, зокрема й через повне нерозуміння змісту профільного законодавства України. Існує очевидна проблема комунікації як між сторонами, так і між державною владою України та Закарпатськими угорцями. Угорські організації Закарпаття частіше спілкуються з Будапештом, ніж із Києвом, і саме представники меншин, а не державна влада України, є головним джерелом інформації про відповідні українські реформи для Будапешту.

У відповідь на це український уряд звернувся до Венеційської Комісії з проханням дати оцінку закону. У висновку інституція відзначила, що намагання української держави посилити державну мову та її знання всіма громадянами «є законним і похвальним», тож покращення якості її викладання має бути одним із пріоритетів. Водночас Венеційська Комісія вказала на необхідність збереження достатньої частки предметів мовами національних меншин у середній освіті, гарантування захисту культурної спадщини меншин та безперервності вивчення мов меншин у традиційних школах. Також інституція рекомендувала подовжити перехідний період для запровадження норм закону й звільнити від його виконання приватні школи. Водночас Венеційська Комісія [вказала](#), що значне скорочення обсягу викладання мовами національних меншин ставить під загрозу виживання шкіл національних меншин, володіння мовою меншин і навіть мовну ідентичність меншин. У відповідь на це Міністерство освіти запропонувало різні моделі навчання у базовій і профільній ланках, зберігаючи викладання певної частини предметів мовами національних меншин. Також відомство [висловило готовність](#) запроваджувати окремі рекомендації Венеційської Комісії під час розробки наступних нормативних актів щодо освіти.

Частково вказівки Венеційської Комісії було враховано в [Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»](#) від квітня 2019 року. Цей нормативний акт подовжив перехідний період застосування нового формату освіти у школах з мовами

національних меншин, які послуговуються офіційними мовами ЄС, до 1 вересня 2023 року, а у червні 2023 року [відтерміновано](#) ще на один рік, до 1 вересня 2024 року (для решти цей період залишився до 1 вересня 2020 року). Утім це не єдина важлива риса документа в контексті розглянутої проблеми: він також гарантував і частково регламентував порядок використання мов національних меншин у ряді публічних сфер, хоча й вказав, що сповна це питання регулює окремий нормативний акт (який станом на 2019 рік був ще не ухвалений). Зокрема Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» передбачив застосування мов національних меншин у передвиборчій агітації, книговидаванні та рекламі, під час публічних заходів і культурних подій, у назвах органів місцевого самоврядування та комунальних установ в місцях компактного проживання таких спільнот. В усіх вказаних випадках, крім книговидавання, застосування мов національних меншин має відбуватися паралельно із державною мовою.

Варто вказати, що Венеційська Комісія в оцінці Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [висловила декілька критичних зауважень](#) щодо розробки та змісту документа. Зокрема інституція вказала на брак комунікації державної влади з представниками національних меншин під час підготовки нормативного акту, на жорсткість норм щодо скарг і санкцій за порушення порядку використання державної мови, а також на необґрунтованість різного потрактування державою (і відповідно, різні права на використання) мов корінних народів, мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС, і мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС. Керуючись такими поглядами на ситуацію, Венеційська Комісія рекомендувала залучати якомога ширшу кількість стейкхолдерів для обговорення подальших змін у мовному законодавстві, усунути різне потрактування мов різних невідомітатних спільнот (щоби і для корінних народів, і для національних меншин були однакові умови), пом'якшити систему нагляду за виконанням норм закону про державну мову та запровадити додаткові механізми моніторингу дотримання мовних прав національних меншин. Крім того, інституція вказала, що очікує на ухвалення нового спеціального закону щодо національних меншин.

## Частка викладання українською мовою

відповідно до Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 2020 р.



Навчання офіційними мовами  
ЄС

з 5-го класу



з 9-го класу



профільна середня освіта



Навчання іншими мовами  
національних меншин

з 5-го класу

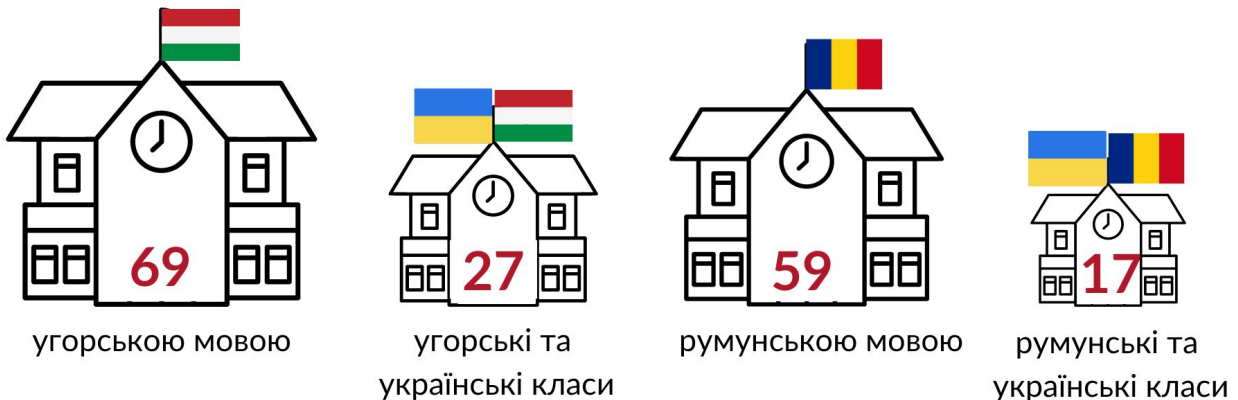




На рекомендації Венеційської Комісії також [спиралися](#) автори Закону України «Про повну загальну середню освіту», ухваленому в січні 2020 року. В цьому документі більш чітко описано формат освіти в школах з мовами національних меншин, ніж у Законі «Про освіту». Зокрема в нормативному акті вказано, якими саме мають бути частки дисциплін, що викладають мовами національних меншин, відносно загальної кількості предметів. Так для представників спільнот, які послуговуються офіційними мовами ЄС, у базовій ланці в 5 класі не менше 20 % навчального часу навчання має відбуватися державною мовою (відповідно, решта часу – мовами національних меншин) – і ця частка має збільшуватися щороку до щонайменше 40 % навчального часу в 9 класі. У профільній ланці середньої освіти навчання державною мовою має складати не менше 60 % навчального часу. Для представників національних меншин, які не послуговують офіційними мовами ЄС, ця частка із 5 класу має становити 80 %.

## Школи з угорською та румунською мовами навчання

станом на 2022 – 2023 навчальний рік в Україні



Перехідний період для впровадження перерахованих норм завершується цього навчального року. [Станом на 2022 – 2023 навчальний рік](#) в Україні зокрема є 69 шкіл, де в усіх класах навчання проводять угорською мовою, 27 шкіл з угорськомовними та українськомовними класами, 59 шкіл з румунською мовою навчання й 17 шкіл з румунськомовними та українськомовними класами. Таким чином, із першого вересня у 5 – 12 класах цих закладів освіти, де навчання проводять не державною мовою, повинні будуть збільшити частку предметів українською (якщо досі цього не зробили). У контексті розгляду наведених норм важливо додати, що ухвалений Закон «Про повну загальну середню освіту» не звільнив від виконання його вимог приватні школи. Таким чином, щонайменше одну з рекомендацій Венеційської Комісії від грудня 2017 року не було враховано. Слід додати, що в травні 2023 року у Верховній Раді України [зареєстрували](#) законопроект, що пропонує відтермінувати завершення перехідного періоду ще на рік. У червні Верховна Рада ухвалила цей Закон.

Під час контактів на найвищому рівні та міжурядових консультацій між офіційним Києвом з одного боку та офіційними Будапештом і Бухарестом з іншого сторони [висловлювали сподівання](#) на ухвалення нового рамкового закону про національні меншини в Україні. Цей крок мав би вповні прояснити механізми забезпечення прав представників відповідних спільнот. Ймовірно, саме через ці очікування та лобювання з боку Румунії й Угорщини, відповідний пункт [з'явився](#) у рекомендаціях Європейської Комісії до України як кандидати на вступ до ЄС у червні 2022 року: «Фіналізувати реформу правової рамки для національних меншин, що наразі перебуває в підготовці за рекомендацією Венеційської Комісії, і ухвалити негайні та ефективні імплементаційні механізми». Можливо, завдяки включенню цього кроку до порядку денного відносин між Києвом і Брюсселем, Будапешт і Бухарест підтримали українську заяву на долучення до Об'єднаної Європи в рамках Європейської Ради. Таким чином питання національних меншин України стало тепер об'єктом уваги європейських інституцій. Від ухвалення відповідних рішень залежить подальше зближення Києва із ЄС.

Верховна Рада, виконуючи рекомендації Європейської Комісії, [ухвалила](#) Закон «Про національні меншини (спільноти) України» у грудні 2022 року. Цей документ гарантує захист конституційних прав представників національних меншин, передбачає механізми використання мов відповідних спільнот у публічній сфері та захисту їхньої культури й самобутності. Нормативний акт вказує, що вичерпний перелік норм використання мов національних меншин в освіті наведено в законі «Про освіту» та суміжних документах. Також закон від грудня 2022 року надає право на використання мов національних меншин у медіа, під час публічних заходів, зокрема культурно-мистецьких (із можливістю синхронного перекладу державною мовою за запитом та з обов'язковим паралельним перекладом на українську в інформаційних матеріалах до таких заходів). Крім цього, на видавничу продукцію мовами національних меншин, опубліковану державним чи комунальним коштом, чи для спеціалізованих книгарень, які реалізують права національних меншин, не поширюються вимоги закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної», що зобов'язують мати частку видань українською мовою в 50 %. На додачу, документ уможливорює дублювання мовами національних меншин назв державних і комунальних установ, вказівників, вивісок, іншої публічної інформації, а також оголошень в районах компактного проживання представників національних меншин.

Зрештою, закон передбачає можливість використання мов національних меншин під час надання екстреної допомоги. Також у ньому вказано, що використання мов національних меншин під час передавання будь-якої топографічної інформації та комунікації з органами влади в місцевостях, де більшість або значну частку населення становлять національні меншини, визначено Кабінетом Міністрів на основі міжнародних зобов'язань України. Таким чином, документ передбачає й такі права, раніше чітко не врегульовані законодавством.

Крім того, закон визначає, що у відповідній сфері держава прагне сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, інтегрувати представників цих спільнот до українського суспільства, утверджувати норми міжетнічної толерантності і взаємної поваги, зміцнювати загальнонаціональну єдність і забезпечувати мультикультурність. При цьому це положення спирається зокрема на принципи захисту прав і свобод, недискримінації, вільного вибору національної належності, вільної реалізації самобутності, залучення національних меншин до формування державних політик, запобігання примусовій асиміляції та міжетнічним конфліктам, протидії ксенофобії. На додачу, законом визначено, що участь у реалізації державної політики у сфері національних меншин беруть відповідальний центральний орган виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Крім цього, документ передбачає створення дорадчих структур за участю громадських об'єднань національних меншин при місцевих державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування. Зрештою, закон уможливорює створення Центрів національних меншин при обласних і міських державних адміністраціях за ініціативою відповідних органів влади.

Цей документ набуває чинності 1 липня 2023 року та замінить відповідний нормативний акт від 1992 року. У травні 2023 року Кабінет Міністрів [схвалив](#) Концепцію Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» до 2034 року, що фактично є планом впровадження норм закону «Про національні меншини (спільноти) України». Оцінку змісту цих документів і реформи загалом проводитимуть Венеційська Комісія та Європейська Комісія. Базуючись на висновках першої друга інституція зокрема ухвалить рішення, чи виконала Україна свої зобов'язання як держава-кандидатка на вступ до ЄС і чи зможе держава перейти до наступного етапу приєднання. Таким чином, ключовим арбітром у цьому випадку буде саме Європейська Комісія. Проте Румунія та Угорщина, у випадку незадоволеності системою забезпечення прав національних меншин в Україні, зможуть заблокувати подальше зближення Києва та Брюсселя. Це може статися зокрема під час голосування у Європейській Раді за відкриття вступних переговорів для України. Хоча обидві країни, проголосувавши у червні 2022 року за надання статусу кандидата Києву, фактично передали право ключової оцінки реформ до Брюсселя.

Венеційська Комісія 12 червня 2023 року [опублікувала](#) оцінку закону «Про національні меншини (спільноти) України». Інституція позитивно відзначила сам факт ухвалення довгоочікуваного документа, широту наданих ним прав представникам національних меншин і відповідність більшості його положень міжнародному праву. Водночас автори оцінки відзначили, що більшість рекомендацій, висловлених Венеційською Комісією до двох інших нормативних актів, що стосуються етнополітики – законів «Про освіту» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» – все ще залишаються актуальними (тобто, вповні не дотриманими українською державою). Крім того, окремі поради щодо поліпшення закону «Про національні меншини (спільноти) України» стосуються виконання його положень у ситуаціях, де документ конфліктує чи спирається на вказані нормативні акти.

Як наслідок, висновок Венеційської Комісії містить рекомендацію надати право організувати культурні заходи мовами меншин усім громадянам, а не лише організаціям відповідних спільнот, і усунути чи переглянути за принципом пропорційності вимогу за запитом відвідувачів перекладати державною мовою інформацію про публічні заходи, які проводять мовами меншин. У першому випадку інституція вбачає необґрунтоване обмеження права на вільне висловлення, а в другому – норму, яка потенційно може ускладнити реалізацію права на використання мов національних меншин під час заходів. Також Венеційська Комісія рекомендувала переглянути вимоги щодо книговидання і продаж книг мовами національних меншин (такі видавці та спеціалізовані книгарні можуть не дотримуватися норм про випуск і продаж щонайменше 50 % продукції українською мовою), щоби ними могли користуватися й приватні ініціативи (а не лише ті, які забезпечені державним чи комунальним коштом) і щоби терміни (зокрема «спеціалізована книгарня») були чіткими й вичерпними. Крім цього, інституція, вітаючи дозвіл на дублювання мовами національних меншин назв державних і комунальних установ, вказівників, вивісок, іншої публічної інформації, оголошень, рекомендує більш чітко визначити умови використання такого механізму (в яких територіях, за якої частки громадян, які належать до національних меншин). Схожа рекомендація стосується методології визначення умов і формату застосування мов національних меншин для передавання будь-якої топографічної інформації та комунікації з органами влади в певних місцевостях: Венеційська Комісія радить включити ці положення безпосередньо до закону, а не до окремих документів.

Варто додати, що у висновку від 12 червня 2023 року Венеційська Комісія знову пригадала зауваження, які висловлювала під час оцінки законів «Про освіту» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Так інституція рекомендувала переглянути положення в інших нормативних актах, що «містять обмеження свободи використання мови меншини та різне потрактування мов меншин» [різниця між офіційними мовами ЄС та іншими мовами – авт.]. Венеційська Комісія таким чином насамперед вказує на російську мову, простір для використання якої в публічній сфері, зокрема в культурі та освіті, значно скоротився останніми роками через подолання наслідків багатостолітньої русифікації українською

державою. Водночас представники інституції визнають, що з огляду на брутальну агресію Росії проти України обмеження на використання російської мови до кінця воєнного стану є обґрунтованими. Крім того, Венеційська Комісія у висновку рекомендує прибрати мовні квоти для телевізійного та радіомовлення, щоби розширити можливості використання мов національних меншин в інформаційному полі. Зрештою інституція рекомендувала «відкласти поступову трансформацію шкільної системи мовами меншин і переглянути її, враховуючи висновок Венеційської Комісії від 2017 року».

Таким чином, ключове застереження урядів Румунії та Угорщини щодо закону «Про національні меншини (спільноти) України», а саме вказівка на те, що документ не скасовує попередніх освітніх реформ для національних меншин, не було напряму повторене Венеційською Комісією та не стало ключовим приводом для критики й рекомендацій щодо нормативного акту. Інституція не висловила чітких претензій до формату навчання мовами національних меншин, запропонованого українською державою від 2017 року. Однак слова «переглянути трансформацію шкільної системи мовами меншин ..., враховуючи висновок Венеційської Комісії від 2017 року» дають офіційним Києву, Бухаресту та Будапешту простір для різного трактування результатів оцінки й висновків. Крім того, українська влада, згідно з рекомендацією інституції Ради Європи, має ще чимало зробити для більш чіткого правового формулювання прав національних меншин і механізмів імплементації цих положень, зокрема у сфері нагляду за дотримання прав, зазначенню чітких умов для використання мов меншин у певних випадках, більш пропорційного принципу одночасного використання державної мови та мов меншин тощо. На деякі з цих аспектів зокрема вказували представники уряду Румунії, критикуючи закон від грудня 2022 року.

# Позиції іноземних акторів щодо реформи системи прав національних меншин України

## Угорщина

Як згадано вище, суперечка між Києвом і Будапештом щодо гарантування прав угорської національної меншини в Україні [триває](#) вже понад п'ять років та розпочалась одразу після ухвалення освітнього закону 2017 року. Незважаючи на запевнення української влади, що цей закон не спрямований проти угорців України, офіційний Будапешт сприйняв його як спробу асиміляції, порушення попередніх домовленостей між українською й угорською сторонами та звуження прав національних меншин. Це призвело до глибокої системної кризи у двосторонніх відносинах між країнами, яка [охоплює](#) не лише питання меншин, але й такі ключові питання, як подвійне громадянство, нові закони про освіту та мову, дотримання прав угорської громади в Україні, фінансова підтримка угорської меншини в Закарпатській області та, щонайголовніше, інтеграція України в ЄС та НАТО.

За останній час, найбільшим каменем зіткнення у відносинах між Україною та Угорщиною став Закон «Про національні меншини (спільноти) України», який Президент Володимир Зеленський підписав 29 грудня 2022 року. Реакція Будапешта на документ була миттєвою: угорський міністр закордонних справ Петер Сійярто зустрівся з головою Європейського суду з прав людини, почесним президентом Венеційської Комісії та генеральним секретарем Ради Європи та її Парламентської Асамблеї. Під час зустрічей, він наголосив на терміновості справи закарпатських національних меншин, а також повідомив про спільну ініціативу угорців та румунів звернутися до Парламентської асамблеї Ради Європи щодо справи закарпатських меншин. Сійярто наполягає на тому, щоб Україна взяла до уваги відповідне чинне законодавство Ради Європи та рекомендації Венеційської комісії. З [його слів](#), Угорщина хоче повернення меншинам тих прав, які вони мали до 2014, включно з можливістю вивчати угорську на всіх рівнях освіти.

Проблеми щодо меншин у двосторонніх відносинах виникають не лише через мовне питання. У жовтні 2022 року Виконавчий комітет Мукачівської міської ради доручив історичному музею провести демонтаж з бастіону замку «Паланок» пам'ятного знаку угорської державності, знаку орла-турула та замінити його на малий герб України «Тризуб», що [викликало бурхливий спротив](#) місцевих угорців. Конфлікт знову загострився у січні цього року, коли з державних установ угорськомовних сіл Мукачівського району зняли національні прапори Угорщини та угорські написи. 26 січня представники угорської меншини, зокрема КМКСЗ, [висловили своє занепокоєння](#) через ситуацію Президенту України Володимир Зеленському на зустрічі засіданні Закарпатської обласної ради. Цікаво, що голова Закарпатської ОВА Віктор Микита [підтримав](#) звернення угорців до Президента. Прокоментували ці події і угорські політики на найвищому рівні: Україну звинуватили в «утиску» та «позбавленні прав» угорської меншини в місті Мукачеве. Держсекретар Міністерства закордонних справ Тамаш Менцер [заявив](#), що «антиугорські дії є неприпустимими. Ми закликали місцеве керівництво Мукачівського району негайно скасувати антиугорські заходи та відновити статус-кво». Окрім того, Міністр закордонних справ Угорщини Петер Сійярто [звинуватив](#) Україну в прийнятті рішень, які підривають права угорської громади, і наголосив, що це ускладнить ухвалення рішень щодо підтримки Будапештом України. Виступаючи в Раді ЄС із закордонних справ, Сійярто [також заявив](#), що Україна має дотримуватися правил ЄС, якщо хоче приєднатися до спільного блоку, а Глава канцелярії прем'єр-міністра [сказав](#), що Угорщина готова буде підтримати членство України в ЄС лише у разі, якщо Україна «забезпечить використання мови закарпатських угорців».

Підтримка угорських меншин традиційно є одним із ключових напрямків діяльності Угорщини на міжнародній арені. Конституція Угорщини зобов'язує угорський уряд дбати про угорців за кордоном, зокрема в питанні збереження національної ідентичності. Будапешт захищає принцип, за яким набуті меншинами права не можуть бути обмежені, і підтримує розширення їхньої автономії. Віктор Орбан, наприклад, [заявляв](#) про необхідність автономії та подвійного громадянства для угорців, які живуть в сусідніх країнах, зокрема, в Україні. За останні кілька років уряд Угорщини спричинив ескалацію різних двосторонніх конфліктів із сусідами та навіть вивів ці суперечки на міжнародний рівень через незадоволення ситуацією з правами угорської національної меншини в сусідніх країнах (наприклад, блокуючи членство Хорватії та Румунії в ОЕСР). Тому в цьому контексті Україна далеко не виняток, а сподіватися на зміну позиції Угорщини немає підстав. Особливо враховуючи здатність чинного режиму країни залишатися біля керма уряду.

## Румунія

Як і у випадку з Угорщиною, однією з ключових сучасних проблем у відносинах України з Румунією є український Закон «Про національні меншини (спільноти)» від грудня 2022 року». Одразу після підписання цей документ [засудили](#) президент Румунії Клаус Йоганніс, румунське Міністерство закордонних справ, президент Палати депутатів і члени національних партій. У Бухаресті вважають, що Київ не виконав рекомендації Венеціанської комісії – зокрема через те, що закон не скасовує обмежень щодо освіти мовами меншин, які були запроваджені попереднім українським законодавством. Напруга існувала й протягом розробки законопроекту, зокрема через брак комунікацій між українською та румунською сторонами та ігнорування румунської позиції. Бухарест закликав Київ внести зміни до законопроекту під час його розробки, оскільки, на думку румунського уряду, він не відповідав стандартам ЄС. У [заяві президентства Румунії](#) навіть був натяк на те, що це питання може поставити під загрозу підтримку Румунією заявки України на членство в ЄС. Ці заклики, за словами румунської сторони, проігнорували, а закон опублікували без змін.

Румунський МЗС висловив конкретні претензії до закону одразу після його ухвалення. Відомство обурює низка невизначеностей та незрозумілих формулювань щодо захисту прав національних меншин в Україні. Наприклад, відсутність конкретних моніторингових обов'язків центрального органу, який реалізує державну політику у сфері національних меншин, неясність щодо конкретного застосування положень про використання мов меншин у державних органах в регіонах, традиційно населених національними меншинами, та невизначеність представницької організації національних меншин, якщо таких існує декілька у межах однієї національної меншини. Крім того, румунський МЗС застерігає про недостатнє фінансування представницьких об'єднань, які отримують лише проектне та конкурсне фінансування з бюджету. Також там [вказали](#), що в законі відсутнє положення про використання рідної мови у відносинах із судовою владою.

Додатком до і без того запутаного двостороннього порядку денного є питання молдовської мови, а точніше той факт, що Україна визнає існування молдовської мови як окремої від румунської. Протягом багатьох років (зокрема й у [січні 2023](#)) уряд Румунії неодноразово [просив](#) українську владу припинити це визнання, стверджуючи, що відмінність між молдовською та румунською мовами є ідеологічним конструктом, створеним пропагандою Радянського Союзу, щоб розділити спільноти, які мають однакову мову та культуру. Цю позицію підтримують історики, соціолінгвісти, політологи, антропологи тощо. Мова, яку називали молдовською за часів Радянського Союзу, за їхніми оцінками є румунською мовою з кириличною абеткою.

## Європейські інституції

17 червня 2022 року, коли Єврокомісія рекомендувала надати Україні статус кандидата в ЄС, вона одночасно [оголосила](#) перелік вимог та умов, які має виконати Київ, щоб підтвердити цей статус. Однією із семи умов є «завершення реформи законодавчої бази для національних меншин, яка наразі готується згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії, та ухвалення негайних та ефективних механізмів реалізації». Питання прав національних меншин в Україні знову гостро стоїть на порядку денному різноманітних європейських інституцій, що видно з активізації їх зусиль з допомоги Україні у цьому питанні, а вивчення їх позицій є критично важливим в контексті євроінтеграції України.

Рада Європи створює проєкти, спрямовані на покращення становища меншин, зокрема й проєкт «Підтримка реформи правової бази щодо національних меншин та стійкості національних меншин і ромів в Україні». Його мета – просувати реформи, що відповідатимуть європейським стандартам у цій сфері. Він також враховує поточні обставини: агресію Росії проти України, заявку України на членство в Європейському Союзі та майбутні переговори про вступ. Ініціатива спирається на результати попереднього проєкту – «Посилення захисту національних меншин, у тому числі ромів, і мов меншин в Україні». Діяльність такого типу показує зацікавленість Ради Європи у відслідковуванні та фасилітації реформи правової бази в Україні.

Органи ЄС також висловлюють зацікавленість. Європейська Комісія, наприклад, має доволі чітку позицію стосовно питання меншин в Україні. Зовсім нещодавно, коли наприкінці 2020 року в інтернет-базі «Миротворець» з'явилася євродепутатка Андреа Бочкор, що позиціонує себе як представниця угорської національної меншини України в партії «Фідес», Високий представник Жозеп Боррель та комісар Олівер Варгеї (член Європейської комісії, відповідальний за питання сусідства та розширення, і як такий, надзвичайно важливий посадовець ЄС для України) негайно запевнили її у своїй підтримці. Вони адресували Бочкор [лист](#), де підкреслили, що «ЄС очікує, що Україна, якщо вона прагне до більш тісної інтеграції з ЄС, повинна захищати права меншин, і що важливо, щоб країна продовжувала співпрацювати з Угорщиною».

Це був не останній випадок, коли Європейська комісія – і особливо єврокомісар Варгеї, – виступали щодо прав національних меншин в Україні. На 7-му засіданні Ради асоціації між ЄС та Україною 11 лютого 2021 року Олівер Варгеї [блокував](#) ухвалення спільного комюніке через формулювання, які стосувалися національних меншин. На тому ж засіданні, сторона ЄС підкреслила потребу повністю імплементувати рекомендації Венеційської комісії стосовно освітнього закону та [заохотила](#) Україну впровадити рекомендації Венеційської комісії стосовного закону про державну мову та ухвалити закон про національні меншини.

Реакція ЄК на згодом ухвалений Закон «Про національні меншини (спільноти) України» була досить скромною. У березні цього року Високий представник ЄС Жозеп Боррель [заявив](#), що «ЄС взяв до відома ухвалення українським парламентом закону» та наголосив на важливості забезпечення його належного функціонування в контексті статусу України як кандидата на вступ до ЄС. Комісія надасть свою оцінку закону в контексті Пакету розширення восени 2023 року. Варто зазначити, що в оцінці реформи прав національних меншин в Україні ЄС в основному спирається на досвід і компетенцію Ради Європи. Україна мала зобов'язання перед РЄ ще до подання заявки на вступ до ЄС, і саме ця організація займалася моніторингом впровадження реформ.

Не залишилась осторонь питання і Європейська рада. У грудні 2022 року, організація Федеративний союз європейських національностей (FUEN), що адвокує захист прав меншин у Європі, опублікувала резолюцію, у якій підкреслено, що законодавча база України повинна містити необхідні положення щодо права національних меншин використовувати свої мови в усіх сферах адміністративного та суспільного життя. Президент Європейської Ради Шарль Мішель

[відреагував](#) на цю резолюцію та наголосив: «ЄС та Україна визнали необхідність забезпечення дотримання прав осіб, які належать до національних меншин, і завершення реформи української законодавчої бази для національних меншин. Це один із ключових кроків, які має зробити Україна в контексті своєї заявки на членство в ЄС».



# Реформування системи забезпечення прав національних меншин перед вступом до ЄС: досвід інших країн

Україна – не перша держава, яка реформує законодавство національних меншин на тлі інтеграції до ЄС та при цьому привертає увагу сусідів змінами. Досвід інших країн у цьому, а також вивчення залученості європейських інституцій до відповідних процесів, потребують уваги в контексті цього дослідження.

## Литва

Правове регулювання питання національних меншин у Литві спирається на три основні джерела: (1) статті 37 і 45 Конституції, (2) конвенції ООН і (3) конвенції Ради Європи. Крім того, існують численні акти національного законодавства. Серед них Закон про товариства, Закон про спонсорство, Закон про громадянство, Закон про освіту. Органом, відповідальним за реалізацію політики щодо національних меншин, є Департамент національних меншин при Уряді Литовської Республіки. Він поширює інформацію про національні меншини в Литві через ЗМІ та надає фінансову допомогу неурядовим організаціям.

Становище національних меншин у Литві не стало проблемою перед вступом країни до ЄС. У своїй річній доповіді за 2000 рік Європейська комісія, оцінюючи прогрес Литви в період перед вступом, зазначила, що «становище національних меншин у Литві залишається досить добрим. Уряд продовжує підтримувати економічний, соціальний і культурний розвиток національних меншин Литви; заслуговує на увагу програма соціальної та культурної інтеграції національних меншин, а також програма сприяння використанню та навичкам володіння державною мовою». Схожим чином зреагувала і Рада Європи на подану Литвою доповідь про становище національних меншин у 2003 році: «У минулому Литва докладала значних зусиль для надання захисту особам, які належать до національних меншин».

Після відновлення незалежності, Литовська Республіка визначила одним із пріоритетів співпраці з Радою Європи: брала активну участь у її діяльності, надавала інформацію про реформи в країні та координувала всі свої зусилля для подальшої інтеграції в систему європейських договорів. Станом на 2003 рік, Литва підписала 57 документів системи європейських договорів і ратифікувала 49 з них.

Окрім співпраці з міжнародними організаціями, важливу роль відіграв також закон про національні меншини, що існував з 1989 по 2010 роки, та який, на думку експертів, добре виконував свою функцію. Попри те, що закон припинив діяти 1 січня 2010 року (і його не продовжили), у країні не виник правовий вакуум в законодавстві про меншини, оскільки ратифікованих міжнародних угод та інших національних законів було цілком достатньо для регулювання ситуації.

Проблемою для євроінтеграції Литви на початку 2000-х стало питання ромів у країні – умови їхнього перебування були незадовільними. У Спільному меморандумі про соціальну інтеграцію між Литвою та Європейською Комісією в грудні 2003 року соціальна та професійна інтеграція ромів була вказана як ключовий виклик для литовського суспільства. Уряд Литви намагався покращити ситуацію шляхом розробки та впровадження спеціальних Програм інтеграції ромів на 2000-2004 рр.

Досі існує проблема із забезпеченням прав 200-тисячної польської меншини у країні. Поляки у Литві неодноразово скаржилися на порушення прав, наприклад через неможливість використовувати польські назви міст – навіть тих, де проживають переважно представники польської меншини – на дорожніх знаках. Закон Литви про державну мову 1995 року передбачає, що всі написи в Литовській Республіці повинні бути національною мовою. Окрім того, поляки, які проживають у Литві, обмежені у використанні польських версії своїх імен та прізвищ. Натомість вони змушені використовувати литовські варіанти, які зазвичай утворюються з додаванням чоловічих суфіксів «us» та «ius» і жіночих закінчень «aite» та «ienie» до всіх польських прізвищ. Польська форма імен може бути включена в офіційні документи (наприклад, у паспорти), але вона має статус допоміжної, тоді як литовська версія залишається єдиною офіційною формою. Серед іншого, проблематичним є і питання освіти. У 2011 році влада Литви зобов'язала польські школи проводити частину уроків литовською мовою, а учнів - складати випускні іспити державною мовою. Крім того, з 2000 року польські учні в Литві більше не зобов'язані здавати польську мову на випускних іспитах у середній школі. Варто наголосити, що залучення ЄС до вирішення польського питання у Литві залишається мінімальним, а урегулювання питань меншини здебільшого відбувається на двосторонній основі між Вільнюсом та Варшавою.

Попри проблеми, за останні роки уряд Литви зробив багато кроків до покращення становища національних меншин: країна розробила стратегію 2018-2027 щодо політики щодо етнічних меншин; у 2020 році було створено Комісію з питань освіти національних меншин; уряд активно займається пропагуванням антидискримінації, толерантності та поваги до інших серед молоді.

## Румунія

Згідно з [переписом населення 2021 року](#), близько 10,7 % населення Румунії становлять представники інших, ніж домінуюча, етнонаціональних груп. Серед національних меншин найбільш численною є угорська громада, частка представників якої серед усіх громадян 6 %. Другою серед недомінуючих етнонаціональних спільнот є ромська (3,4 % населення), далі – українська (0,2 % населення), німецька (0,1 % населення) та турецька (0,1 % населення).

Згідно з [румунським законодавством](#), організації національних меншин країни мають квоту на одне місце в парламенті кожна, якщо їхня спільнота не представлена там за пропорційною системою. При цьому лише одне об'єднання може репрезентувати одну групу. Враховуючи частку від загального населення та рівень політичної організації, лише партія угорської громади Румунії регулярно потрапляє до законодавчого органу держави на загальних засадах. Схожа система діє й для представництва на місцевому рівні. Організації національних меншин можуть висувати своїх кандидатів на посади голів і депутатів, однак об'єднання, що вже представлені в локальних радах, мають преференції в цьому. Така система [була об'єктом критики](#) з боку Венеційської Комісії, адже інституція вбачає в ній обмеження прав нових груп національних меншин на участь у громадському й політичному житті.

Конституція Румунії [гарантує](#) представникам національних меншин держави право на вивчення рідної мови та на навчання рідною мовою на всіх рівнях освіти за відповідним запитом. Цю норму містить і [«Закон про національну освіту»](#) (ухвалено у 2011 році). Крім того, тим учням, які не мають змоги відвідувати заклад освіти з мовою національної меншини у своєму населеному пункті, держава гарантує право на транспортування до відповідних закладів. Також для подібних шкіл до ¼ обсягу навчальної програми може бути сформовано й затверджено на рівні місцевої влади й не менше ¾ на національному рівні. Зрештою законом передбачено, що викладання державної мови та літератури, рідної мови, літератури, історії й культури національних меншин у нерумунськомовних школах відбувається за програмою, спеціально розробленою для кожної

недомінантної спільноти. Проте на практиці для румунських закладів освіти, де навчають мовами національних меншин, [часто бракує](#) підручників та інших навчальних матеріалів.

На додачу, Конституція Румунії передбачає можливість використовувати мови національних меншин у комунікаціях із місцевою владою в тих районах, де носії відповідних мов становлять значну частку населення. Також Основний закон дозволяє громадянам, які належать до національних меншин, використовувати рідну мову в судах. Згідно з документом, деталі виконання цих положень має конкретизувати окремий нормативний акт. Проєкт відповідного закону – «Про статус національних меншин, які живуть у Румунії» – було розроблено напередодні вступу Румунії до ЄС, у 2004 році. Венеційська Комісія в цілому [схвально оцінила](#) документ, але вказала на недостатньо конкретний опис умов використання мов національних меншин у комунікації з місцевою владою та підготовки службовців для таких умов. Попри все, нормативний акт так і не було ухвалено.

Інші закони – [«Про місцеве управління»](#) та [«Про доступ до публічної інформації»](#) (обидва ухвалено у 2001 році) – передбачають можливість комунікації громадян із числа національних меншин з місцевою владою та отримання інформації рідною мовою в районах їх компактного проживання. Однак на практиці державну мову [застосовують](#) в усіх випадках, крім як в роботі установ, що безпосередньо стосуються національних меншин.

Слід звернути увагу, що гарантування та впорядкування правового захисту національних меншин було важливою складовою європейської інтеграції Румунії. Наприкінці 1980 – початку 1990-их років у країні відбувалися сутички між представниками румунської більшості та угорської меншини, зокрема в місті Тиргу-Муреш. Доєднуючись до Ради Європи у 1992 – 1993 роках, Румунія взяла на себе зобов'язання із захисту прав людини, а влада країни гарантувала захист усім етнонаціональним спільнотам. Пізніше держава долучилася до Рамкової конвенції захисту національних меншин Ради Європи. Вступ до цієї організації був важливим етапом інтеграції Румунії до західних політичних структур; пізніше цей крок вплинув на те, що ЄС визнав перспективу держави стати членом Об'єднаної Європи.

У цьому контексті важливо згадати, що на початку 1990-их років румунський уряд також мав суперечку з владою Угорщини через права угорської спільноти в Румунії. Держави ЄС і НАТО, бажаючи убезпечитися від перенесення досвіду Балканських війн до інших постсоціалістичних країн Європи, підштовхували центрально- та східноєвропейські столиці до підписання двосторонніх угод про добросусідство, які б виключили конфлікти між ними зокрема й у питаннях етнополітики. Румунія та Угорщина [підписали](#) відповідний документ у 1996 році, зокрема обопільно пообіцявши дбати про права національних меншин в його рамках.

Румунська система захисту меншин була предметом оцінки Європейської Комісії перед вступом держави до ЄС (також через експертизу Ради Європи). Наслідком цього зокрема стало ухвалення згаданих законів про управління та доступ до публічної інформації. Європейські інституції також заохочували румунських акторів до прийняття рамкового закону про національні меншини, однак не вбачали в ньому обов'язкової умови доєднання до блоку. У ЄС [вважали](#), що влада та еліти Румунії на прийнятному рівні засвоїли та гарантували принципи захисту меншин. Тодішній угорський уряд, маючи двосторонню угоду з Бухарестом і вбачаючи достатні гарантії для угорської національної меншини в Румунії, не виказував претензій через це питання в контексті вступу сусідів до ЄС.

## **Словаччина**

Відповідно до результатів перепису населення 2021 року, 10,8 % громадян Словаччини зараховують себе до етнічних меншин. При цьому 5,4 % – відмовилися назвати етнічну приналежність. Серед [недомінантних спільнот](#) найбільшими є угорська (7,8 % населення),

ромська (1,2 %), чеська (0,5 %) та русинська (0,4 %). Відзначмо, що ратифікувавши Європейську хартію регіональних мов і мов національних меншин, словацька держава [зобов'язалася](#) надавати особливі права (та визнала особливі права відповідних спільнот) для використання та захисту болгарської, чеської, хорватської, угорської, німецької, польської, ромської, русинської, української, сербської та російської мов. Закон «Про використання мов національних меншин» також [визнає](#) особливі права на використання всіх зазначених мов, крім сербської та словацької, у Словаччині.

[Конституція Словацької Республіки](#) містить окрему секцію, присвячену правам національних меншин. Статті з неї зокрема гарантують таким спільнотам можливість розвитку своїх культур, отримання інформації рідною мовою, заснування й підтримання власних освітніх і культурних інституцій. Також ця секція проголошує права представників національних меншин на освіту рідною мовою, використання рідної мови в офіційних комунікаціях та участі в ухваленнях рішень, які стосуються таких спільнот. Варто вказати, що Основний закон Словаччини було ухвалено у 1992 році – за декілька місяців до здобуття країною повної незалежності. Особлива увага Конституції до прав національних меншин, з одного боку, могла бути реакцією держави на факт існування консолідованої та політично активної не-словацької громади (на той момент понад 10 % населення становили представники угорської громади). Водночас слід згадати, що на той момент Словаччина [прагнула](#) долучення до Ради Європи як фактору визнання її партнером у західному політичному просторі. Тож подібні пункти в Конституції могли бути обумовлені цим.

Зв'язок між інтеграцією Словаччини до європейських організацій і ухваленням національного законодавства щодо національних меншин був ще більш помітним у випадку долучення країни до ЄС. Так у 1995 році парламент країни ухвалив закон про державну мову, який передбачив використання мов національних меншин в офіційних комунікаціях та освіті. Водночас у документі було вказано, що ці питання має регулювати окремий нормативний акт. Тодішні словацькі парламент та уряд не поспішали з його ухваленням. У той же час між урядами Словаччини та Угорщини тривала суперечка щодо захисту національних меншин: офіційний Будапешт волів бачити, що права угорської громади в сусідній країні належно (на їхню думку) гарантовано. Офіційна Братислава погодилася на укладання угоди про добросусідство з урядом Угорщини. Попри це, тодішній словацький прем'єр-міністр Владімір Мечіар і його політична сила не гребували використанням риторики про «угорську загрозу» (що [стосувалася](#) як громадян Словаччини, так і сусідньої держави) для акумулювання внутрішньої політичної підтримки.

У ті ж роки Словаччина подала заявку на вступ до ЄС. Однак 1997 року Європейська Комісія не запросила країну до відкриття перемовин про вступ, на відміну від деяких її сусідів. У Брюсселі вбачали серйозні загрози словацькій демократії через деякі авторитарні рішення уряду Владіміра Мечіара та використання ним антиугорської риторики. Ситуація змінилася, коли після виборів 1998 року уряд очолив Мікулаш Дзурінда, заручившись підтримкою широкої парламентської коаліції, зокрема з партією угорської меншини. Серед вимог для відкриття перемовин про вступ від Європейської Комісії до нової влади країни була розробка закону про використання мов національних меншин. Нормативний акт [ухвалили](#) у 1999 році. Це був ключовий момент впливу європейської інтеграції Словаччини на національне законодавство у сфері етнополітики. Держава стала членом ЄС у 2004 році.

Закон «Про використання мов національних меншин» Словацької Республіки від 1999 року дозволяє використання мов національних меншин в комунікаціях з органами місцевого самоврядування в районах, де кількість представників певної етнонаціональної групи становить не менше 15 %. Також документ передбачає, що відповіді громадянам та оголошення інституцій влади в таких місцевостях можуть бути мовою відповідної національної меншини з паралельним перекладом державною мовою. Крім того, органи місцевого самоврядування в таких районах можуть використовувати мову відповідної національної меншини в робочій комунікації та засіданнях із паралельним дублюванням державною мовою. Водночас закон не зобов'язує державних службовців знати іншу мову, ніж словацьку.

Навчання мовами національних меншин Словаччини регулює закон «Про шкільну освіту» (ухвалено у 2008 році). Він [передбачає](#), що представники відповідних спільнот можуть здобувати освіту рідною мовою або вивчати її як предмет у будь-якій якій ланці середньої освіти. Згідно із [законом «Про державне адміністрування в освіті та шкільне самоуправління»](#) (ухвалено 2003 року), межі освітніх округів збігаються з межами адміністративних одиниць Словаччини, тож органи місцевого самоврядування мають змогу засновувати та утримувати школи з навчанням мовами національних меншин. Зрештою закон «Про фінансування початкових і загальноосвітніх шкіл, а також шкільних приміщень» (від 2003 року) передбачає, що держава може надавати транспорт або відшкодовувати витрати на доправлення учнів до шкіл із мовами національних меншин, якщо в певному населеному пункті в громадян немає змоги відвідувати такий заклад.

Зрештою у 2017 році парламент Словаччини започаткував Фонд підтримки культури національних меншин. У його наглядовій раді присутні як представники держави, так і представники організацій національних меншин; низове зібрання організацій національних меншин має змогу впливати на роботу інституції. Фонд на конкурсній основі [надає фінансування](#) на культурні проєкти етнонаціональних спільнот пропорційно до їхньої частки в населенні країни. Запровадження цього інструмента підтримки культур національних меншин [не було пов'язано](#) зі вступом Словаччини до ЄС, на відміну від законів про вживання їхніх мов і освіти попередніх років.

# Можливі сценарії розвитку суперечки України із Румунією та Угорщиною довкола українського законодавства про національні меншини

Дослідження позицій уряду України з одного боку та урядів Румунії й Угорщини з іншого боку щодо українського законодавства у сфері прав національних меншин, а також вивчення досвіду інших держав у трансформованні правової системи в цій сфері напередодні вступу до ЄС дають змогу припустити, як події в аналізованому питанні розвиватимуться надалі. Це, відповідно, може вказати на потрібні рішення українських акторів.

За побудови сценаріїв у цій темі слід прийняти позицію Європейської Комісії як незалежну змінну. Саме рішення цієї інституції ЄС, яке спиратиметься на оцінку Венеційської Комісії, визначатиме, чи виконала Україна зобов'язання «фіналізувати реформу правової рамки для національних меншин <...> і ухвалити негайні та ефективні імплементаційні механізми» та чи заслуговує держава на відкриття перемовин про вступ до ЄС. Румунський та угорський уряди, підтримавши відповідні рекомендації Європейської Комісії в червні 2022 року в рамках Європейської Ради, таким чином погодилися, що саме ця інституція ЄС буде мати право остаточної оцінки в цьому питанні.

З огляду на це, можна припустити розвиток подій за такими сценаріями:

- 1. У випадку, якщо Європейська Комісія до кінця 2023 року надасть позитивний висновок за прогресом України в завершенні реформування законодавства щодо національних меншин і ухваленні імплементаційних механізмів:**
  - 1.1.** Угорщина та Румунія погодяться з висновком Європейської Комісії та, як наслідок, не чинитимуть подальших перешкод Україні у вступі до ЄС через питання національних меншин.
  - 1.2.** Угорщина та/чи Румунія висловлять претензії до оцінки Європейської Комісії та до українського законодавства у сфері прав національних меншин. За таких обставин, обидві країни чи одна з них можуть блокувати ухвалення рішення Європейською Радою про перехід до вступних перемовин з Україною. У такому випадку, Європейська Комісія, Європейська Рада та інші держави-члени ЄС можуть виступити посередниками між сторонами та заохотити Київ з одного боку та Будапешт і Бухарест з іншого боку до укладання двосторонніх домовленостей із гарантіями забезпечення прав національних меншин. Імплементация таких угод може бути негайною або розтягнутою в часі, але їх підписання відкрило б політичну можливість для розв'язання суперечки та дозволило б перейти до перемовин про вступ до ЄС. Слід зауважити, що в цьому випадку можливе коригування українського рамкового закону щодо національних меншин (зокрема в питаннях моніторингу дотримання прав, механізмах збереження культури та ідентичності національних меншин), але малоімовірні зміни в освітньому законодавстві. На користь цього свідчить те, що рекомендації Венеційської Комісії щодо Закону України «Про освіту» від 2017 року було здебільшого враховано під час ухвалення Законів України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» та «Про повну загальну середню освіту». Уряди Румунії та Угорщини мають зважати на позицію цього арбітра.
- 2. У випадку, якщо Європейська Комісія надасть негативний висновок за прогресом України в завершенні реформування законодавства щодо національних меншин і ухваленні**

**імплементацийних механізмів, а також надасть рекомендації з поправок до відповідних нормативних актів:**

**2.1.** Уряд та Верховна Рада України змінять рамковий закон про національні меншини, але докорінно не змінюватимуть нормативні акти щодо освіти мовами національних меншин (відповідно до аргументації в пункті 1.2). За таких обставин реакція офіційних Бухареста та/чи Будапешта може розвиватися так:

**2.1.1.** Уряди Румунії та/чи Угорщини погодяться з внесеними поправками, однак очікуватимуть на фінальний висновок Європейської Комісії (який, за таких обставин найімовірніше буде надано наприкінці 2024 року), адже право оцінки та політична відповідальність за неї лежить саме на цій інституції ЄС.

**2.1.2.** Уряди Румунії та/чи Угорщини не погодяться з внесеними поправками та вказуватимуть на це Європейській Комісії, вимагаючи реакції від неї. У цьому випадку перехід України до перемовин про вступ, найімовірніше, буде заблоковано. Водночас офіційний Бухарест і Будапешт можуть вдаватися до подібної тактики на фоні виборів до Європейського Парламенту з метою досягнути більшого впливу на майбутній склад Європейської Комісії. За таких обставин також не виключено можливість, що Європейська Комісія й інші актори з ЄС заохочуватимуть Україну з одного боку та Румунію й Угорщину з іншого боку до досягнення консенсусного рішення й укладання формальних та неформальних угод щодо національних меншин.

## Рекомендації

1. Україна повинна усвідомити та визнати, що захист прав етнічних меншин не поступається за значенням іншим, здавалося б, більш складним реформи, викладені в узгодженому з Брюсселем «переліку умов».
2. Забезпечення прав національних меншин мусить сприйматися не лише як зобов'язання держави-кандидата, але як невід'ємний елемент зближення з ЄС, адже це питання впливатиме на подальший прогрес до та під час переговорів про вступ до ЄС.
3. Разом із розробкою та ухваленням поправок до законодавства щодо національних меншин, відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії та Європейської Комісії, відповідальним стейкхолдерам в Україні (депутати Верховної Ради, Кабінет Міністрів, Офіс віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністерство культури, Міністерство освіти, Державна служба з питань етнополітики та свободи совісті) слід паралельно або якомога швидше **розробити кроки для широкої та всебічної імплементації положень рамкових правових актів**. Йдеться про ухвалення рішень і запровадження механізмів на додачу на тих, що пропонує програма «Єдність у розмаїтті», таких як моніторинг дотримання прав представників національних меншин, методології застосування мов національних меншин у комунікації з місцевою владою та під час надання екстреної медичної допомоги, інструменти участі національних меншин в ухваленні рішень на різних рівнях тощо.
4. Саме за допомогою таких кроків можна **забезпечити інтеграцію національних меншин до суспільних процесів і довгострокову стабільність довкола цього питання як у внутрішньополітичному, так і в зовнішньополітичному вимірах** (високий рівень інтеграції національних меншин і задоволення самих меншин своїми правами не даватиме іншим державам приводів до критики етнополітичної ситуації в Україні).
5. Ухвалення подальших поправок до українського законодавства щодо національних меншин, так само як і створення механізмів для його впровадження, повинні відбуватися із залученням якомога більшої кількості стейкхолдерів (зокрема організацій національних меншин і представників місцевої влади регіонів, де розташовано райони компактного проживання представників таких спільнот) і з урахуванням їх думки у кінцевому змісті документів. Причому цей принцип не має конфліктувати, а в деяких випадках і має отримати перевагу над принципом швидкості ухвалення рішень. **Чим більше внутрішніх стейкхолдерів буде ефективно залучено до розробки чи обговорення нормативних актів, тим аргументованішою буде позиція української держави в комунікуванні ухвалених змін у царині етнополітики назовні**.
6. Подальше коригування наявних чи ухвалення нових законодавчих актів, що пов'язані з виконанням вимог Європейської Комісії чи гармонізацію українського законодавства з *acquis* в контексті вступу України до ЄС, відповідальним державним органам **слід супроводжувати розробкою плану роз'яснення та адвокування прийнятих документів для європейських інституцій і держав-членів ЄС, інтереси яких можуть зачіпати відповідні рішення** (цей механізм може бути подібним до того, який створила Верховна Рада для аналізу законопроектів на відповідність *acquis*). До розробки та реалізації таких планів варто залучати якомога ширше число стейкхолдерів. Зокрема це стосується поправок до законодавства щодо національних меншин, до роз'яснення та адвокування яких також варто залучати відповідні етнонаціональні громади.
7. У подальшій комунікації з урядами Румунії та Угорщини щодо системи забезпечення прав національних меншин в Україні (та відповідних питань в цих державах) українським урядовим акторам слід запропонувати відновлення роботи двосторонніх



майданчиків для розв'язання відповідних питань, зокрема засідання Українсько-Румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин та Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин.

8. Під час подальшого діалогу з румунськими й угорськими партнерами щодо прав національних меншин українським урядовим акторам слід наголошувати, що орієнтиром для оцінювання якості рамкових нормативних актів України у відповідній сфері будуть висновки Венеційської Комісії та Європейської Комісії (що є неунікним, беручи до уваги прагнення України вступити до ЄС та роль цих інституцій), які мають достатню об'єктивність і експертизу для цього та мають спиратися на ґрунтовне вивчення документів та комунікацію з усіма зацікавленими стейкхолдерами. Офіційні Бухарест і Будапешт визнали коректність такого трактування ситуації, коли їхні уряди в рамках Європейської Ради підтримали надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС із переліком вимог для просування до наступного етапу приєднання. Це зокрема означає, що будь-яка позиція Румунії та Угорщини щодо системи забезпечення прав національних меншин в Україні, яка суперечитиме чи стосуватиметься інших аспектів, ніж ті, на які вказали/вкажуть у своїх висновках Венеційська Комісія та Європейська Комісія, стосуватиметься зовнішньої політики цих держав, а не відповідності українських правових практик міжнародним стандартам.
9. Під час розробки механізмів впровадження наявних нормативних актів у сфері захисту прав національних меншин, так само як і інших євроінтеграційних рішень, відповідальним українським акторам доцільно **проводити аналіз аналогічних реформ і кроків, які було застосовано в країнах, що нещодавно стали членами ЄС чи перебувають у статусі кандидатів на вступ.** У цьому контексті доречно також створювати майданчики для консультацій між профільними українськими урядовими стейкхолдерами та експертами з одного боку та урядовими стейкхолдерами й експертами з інших країн Європи з євроінтеграційних реформ.
10. З огляду на досвід конфлікту між Україною з одного боку та Румунією й Угорщиною з іншого в контексті рішень українських акторів у сфері етнополітики, надалі розробникам нормативних актів і рішень у цій царині перед їх впровадженням доцільно наперед аналізувати ймовірність і зміст претензій з боку сусідніх держав (зокрема Болгарії, Молдови, Польщі, Румунії та Словаччини). Це дозволить уникати інструменталізації тем прав національних меншин деструктивними суб'єктами для погіршення відносин України з відповідними країнами.



INTERNATIONAL  
RENAISSANCE  
FOUNDATION



*info@prismua.org*



*http://prismua.org/en/*



*/PrismUA*