УДК 351:323.1
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.2/07

Гусєв О.Ю.
доктор філософії з галузі права

Котилко Я.М.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТТЯ «НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ (СПІЛЬНОТИ) УКРАЇНИ»

У статті аналізується поняття «національні меншини (спільноти) України», закріплене в Законі України «Про національні меншини (спільноти) України» 2022 року. Актуальність дослідження зумовлена суттєвим оновленням законодавства про національні меншини України, що є однією з умов надання Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Автори роблять висновок, що заміна терміна «національна меншина», закріпленого в Законі України «Про національні меншини в Україні» 1992 року, терміном «національна меншина (спільнота)» є необґрунтованою. Термін «національна меншина (спільнота) України» не узгоджується з термінологією Конституції України, в якій використовується інше поняття – «національна меншина України». Таку дію можна вважати порушенням вимог принципу найвищої юридичної сили Конституції України.

Проаналізовано, що поняття «національна меншина (громада) України» відповідно до національного законодавства України складається з шести ознак. Основною перевагою визначення цього поняття є те, що воно вказує на риси, котрі мають пов'язувати осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України, – специфічні етнічні, культурні, релігійні та мовні ознаки. Більшість ознак поняття «національна меншина (спільнота) України» мають недоліки. Критерій «не є етнічними українцями» не відповідає етнічній структурі українського народу за Конституцією України, оскільки в такому разі поняття «національні меншини (спільноти) України» включає в себе й корінні народи України. Запровадження критерію «традиційно проживають на території України» може призвести до дискримінації різних груп громадян України, які не є етнічними українцями. Ознака «усвідомлюють свою належність до певної групи» не має об'єктивних критеріїв, за якими можна визначити її наявність у певної особи. Інші ознаки не відповідають вимогам принципу визначеності.

З метою усунення виявлених недоліків пропонується в Законі України «Про національні меншини (спільноти) України» слова «національна меншина (спільнота) України» замінити словами «національна меншина України», доповнити дефініцію поняття «національна меншина (спільнота) України» винятком для корінних народів України, а також запровадити диференційований підхід до визначення обсягу спеціальних прав національних меншин України залежно від того, чи проживали їхні предки традиційно на території України.

Ключові слова: *права людини, національні меншини, корінні народи, законодавство у сфері національних меншин (спільнот), рівність, визначеність.*

Постановка проблеми. Наприкінці лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі. У червні 2022 року Європейська Комісія оприлюднила свій висновок щодо заявки України на членство в Європейському Союзі, згідно з яким рекомендувала надати Україні статус кандидата на вступ в Європейський Союз за умови, що Україна зробить певні кроки, зокрема завершить реформу законодавчої бази для національних меншин [1, с. 21].

На думку спеціалістів, чинний Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 року на сьогодні є застарілим, його положення не відповідають сучасним викликам, з якими зіштовхнулась Україна (збройна агресія Російської Федерації, тимчасова окупація окремих територій), не враховують чимало етнополітичних нюансів, пов'язаних з існуванням великої кількості етнорелігійних спільнот в Україні [2, с. 37; 3, с. 718]. Потреба в удосконаленні законодавства про національні меншини назріла давно, тому Європейський Союз та міжнародні організації мають високі очікування від України стосовно європеїзації цієї системи національного законодавства [4, с. 22].

Ураховуючи важливість питання європейської інтеграції, з метою якомога швидшого виконання зазначеної вище умови, 24 листопада 2022 року група народних депутатів України внесла до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» (реєстр. № 8224). Менше ніж за місяць цей законопроєкт пройшов два читання, й 13 грудня 2022 року був прийнятий в цілому.

З назви цього Закону вбачається, що його ключовим поняттям є термін «національна меншина (спільнота) України». Ще до початку проведення аналізу цього поняття впадає в око його відмінність від терміна «національна меншина», який є звичним за термінологією чинного національного законодавства України. Однак чи є зміна ключового терміна обґрунтованою? Чи відповідає дефініція цього поняття вимогам юридичної визначеності як складової верховенства права, що визнається і діє в Україні? Чи здатне поняття «національні меншини (спільноти) України» втілити всі очікування відповідних етнорелігійних груп? Відповіді на ці запитання потребують проведення аналізу положень Закону України «Про національні меншини (спільноти) України», насамперед норми-дефініції поняття «національна меншина (спільнота) України», що зумовлює актуальність цієї праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці забезпечення та захисту прав осіб, які належать до національних меншин, присвячували свої дисертаційні дослідження М.М. Алмаші, І.М. Алмаші, С.А. Асланов, О.М. Биков, Ю.О. Волошин, Ю.О. Куц, Я.В. Лазур, О.І. Липчук, І.М. Попова, К.Й. Рушковська, Л.І. Рябошапко, Т.О. Сенюшкіна та інші. Питання законодавчого забезпечення прав національних меншин України, у тому числі понятійно-категоріального апарату законодавства про національні меншини, порушувались у наукових публікаціях О.П. Васильченко, Н.В. Занкевича, О.І. Котляр, В.В. Лемака, Ю.Ю. Лихач, В.В. Мицика, О.С. Передерія, Є.В. Ткаченка, В.В. Севрюкова, В.Я. Явір та багатьох інших. Однак, попри надзвичайну актуальність тематики національних меншин, зумовлену євроінтеграційними процесами, що наразі відбуваються в Україні, наукових праць, присвячених аналізу становища національних меншин України, останніми роками публікується обмаль, а присвячених приписам нового Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» взагалі немає.

Мета статті полягає в дослідженні законодавчого терміна «національна меншина (спільнота) України», проведенні його аналізу та порівнянні із закріпленим у Законі України «Про національні меншини в Україні» поняттям «національна меншина», виявленні недоліків та виробленні пропозицій щодо їх усунення задля підвищення рівня ефективності публічного управління у сфері забезпечення прав національних меншин України.

Виклад основного матеріалу. Україна є поліетнічною державою. Відповідно до Звіту про стан забезпечення захисту прав національних меншин в Україні станом на 1 січня 2021 року, затвердженого наказом Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 5 травня 2021 р. № Н-15/02, на початку 2021 року в Україні обліковувалося п'ятдесят чотири національних меншини – групи громадян України, які не є етнічними українцями та корінними народами України. Це досить високий показник для країн Східної Європи. Попри відсутність актуальних і достовірних статистичних даних про кількість осіб, які належать до національних меншин України (останній Всеукраїнський перепис населення проводився понад двадцять років тому), ураховуючи тенденції у сфері етнополітики, можна припустити, що публічне управління у сфері забезпечення прав національних меншин України має важливе значення для досить великої кількості громадян України.

Чинне законодавство про національні меншини України складається з Конституції України, Закону України «Про національні меншини в Україні» 1992 року, інших законодавчих і підзаконних актів, приписи котрих регулюють суспільні відносини за участі осіб, які належать до національних меншин України, а також міжнародних договорів України на кшталт Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року, Рамкової конвенції про захист національних меншин 1995 року, Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження 2005 року.

1 липня 2023 року втрачає чинність прийнятий тридцять років тому Закон України «Про національні меншини в Україні» й водночас набирає чинність Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» 2022 року (далі – Закон), який є осердям оновленої системи публічного управління у сфері національних меншин

(спільнот). Ключовим терміном нового спеціального Закону є «національна меншина (спільнота) України», який дещо відрізняється від поняття «національна меншина», усталеного в термінології національного та міжнародного права. Звісно, зміна термінології не є якимось негативним, небезпечним або шкідливим явищем, адже все у світі розвивається і змінюється, й неможливо уявити собі речей, які існують вічно незмінними. Так само не може бути незмінної термінології: з'являються та зникають суб'єкти, об'єкти публічного управління, виникають нові обставини, що потребують врахування у чинному законодавстві, тощо. Проте зміна термінології, особливо термінології законодавства, завжди має бути обґрунтованою. На жаль, ані в пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» (реєстр. № 8224 від 24.11.2022), ані в тексті самого Закону не зазначено, чому усталену термінологію законодавства потрібно було змінити. Деякі вітчизняні дослідники із застереженням ставляться до терміна «меншина», вважаючи його образливим [5, с. 377]. Можливо, причина зміни термінології законодавства у сфері національних меншин (спільнот) криється саме у цьому. Проте це лише здогадки, які немає змоги підтвердити або спростувати.

Також потрібно зазначити, що в законодавстві існує ієрархія правових приписів: приписи нижчої юридичної сили повинні відповідати приписам вищої. Частиною другою статті 8 Конституції України прямо визначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Згідно з абзацом четвертим пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України [6].

У цьому контексті потрібно зазначити, що в Конституції України використовується інший термін – «національні меншини» (частина третя статті 10, стаття 11, частина п'ята статті 53, пункт 3 частини першої статті 92, пункт 3 статті 119). Крім того, що ситуація, котра виникла у зв'язку з прийняттям Закону, має ознаки порушення вимог принципу найвищої юридичної сили Конституції України, вона викликала як у середовищі спеціалістів, так і національних меншин України непорозуміння щодо того, чи збігається обсяг змісту понять «національні меншини» (згідно з Конституцією України) та «національні меншини (спільноти)» (відповідно до Закону). Чи є ці меншини (спільноти) одними й тими самими групами осіб? Однозначної відповіді на це питання немає. Такий підхід законодавця до правового регулювання суспільних відносин призвів до виникнення реальної загрози неоднакового застосування Конституції України та Закону, не виключає необмеженості трактування відповідних приписів й у майбутньому може призвести до вжиття необґрунтованих заходів під час реалізації державної політики у сфері національних меншин (спільнот).

Відповідно до статті 3 Закону України «Про національні меншини в Україні» 1992 року національні меншини – групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою [7]. Це визначення зазнає критики з боку науковців, які стверджують, що воно не містить жодного чіткого критерію, за яким представників того чи іншого етносу України можна вважати національними меншинами, не визначає ні часових критеріїв проживання на певній території, ні кількісної характеристики представників відповідної групи осіб, ні їхнього територіального розселення, ні наявності власної історичної батьківщини тощо [3, с. 719; 5, с. 380]. Недоліками цієї дефініції також є відсутність у ній згадки про специфічні етнічні, релігійні, мовні ознаки національних меншин, а також домінування групового (колективного) виміру права над особистим [8, с. 71].

Але чи вдалося законодавцю уникнути цих недоліків у визначенні поняття «національна меншина (спільнота) України»? Відповідно до абзацу першого статті 1 Закону національна меншина (спільнота) України – це стала група громадян України, які не є етнічними українцями, традиційно проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до неї, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність [9]. За підсумками проведеного аналізу цього поняття можна виділити такі ознаки національної меншини (спільноти) України: 1) стала група громадян України; 2) не є етнічними українцями; 3) традиційно проживають на території України; 4) об'єднані спільними

етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками; 5) усвідомлюють свою приналежність до певної групи осіб; 6) виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність.

Характеризуючи поняття «національна меншина (спільнота) України», насамперед потрібно зазначити, що в ньому прямо передбачено наявність специфічних етнічних, культурних, релігійних ознак такої групи осіб, чого раніше не було і на що нарікали науковці. Ця важлива ознака вказує на спільні риси, які мають бути притаманні групі громадян України, для того, щоб вони могли називатися національною меншиною (спільнотою) України. На цьому переваги поняття «національна меншина (спільнота) України», порівняно з дефініцією поняття «національна меншина», по суті вичерпуються.

Водночас інші ознаки національної меншини (спільноти) України мають недоліки, подекуди доволі суттєві, зокрема ознака «не є етнічними українцями». Системний аналіз абзаців першого, третього преамбули, статті 11 та пункту 3 частини першої статті 92 Конституції України дає змогу зробити висновок, що за етнічним походженням структура Українського народу складається з трьох категорій осіб: 1) українців як титульної, державотвірної нації; 2) корінних народів України; 3) національних меншин України. Потрібно пам'ятати, що представники корінних народів України є громадянами України, проте не є етнічними українцями, а отже закріплене в Законі поняття «національні меншини (спільноти) України» включає в себе і їх. Але охоплення одним терміном цих двох різних категорій осіб є хибним рішенням.

Річ у тім, що національні меншини та корінні народи України перебувають у різному, зовсім не схожому становищі. Корінні народи України не мають власної держави-матері (*kin-State*), через що перебувають у вразливому становищі й можуть розраховувати лише на Україну як єдиного гаранта їхніх прав, а Україна має право застосовувати посилені заходи підтримчої дії (*affirmative action*) з метою створення додаткових гарантій збереження їхньої самобутності (підпункт 13.2 пункту 13 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 року № 1-р/2021) [10]. На противагу цьому, національні меншини України, переважна більшість яких має власні державні утворення, не перебувають під загрозою зникнення, адже їхні етнорелігійні культури розвиваються в тих державах, які були створені людьми їхньої етнорелігійної ідентичності та які дали найменування цим державам, а отже, не потребують такої самої підтримки, як корінні народи України. Такий підхід закладено в Конституції України, яка передбачає різний обсяг прав та їх гарантій щодо збереження ідентичностей цих категорій осіб. Тому в жодному разі не можна допускати уподібнення корінних народів України до національних меншин, а також уніфіковувати регулювання суспільних відносин за їх участі.

Проблемною також є ознака традиційного проживання на території України. Запровадження цієї ознаки істотно звужує коло осіб, яких можна вважати національними меншинами (спільнотами) України. Такий крок потребував серйозного обґрунтування як з точки зору етнографів, істориків, соціологів, юристів, так і з погляду спеціалістів у галузі публічного управління та адміністрування. Однак ані пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» (реєстр. № 8224 від 24.11.2022), ані текст самого Закону не містять жодних пояснень з цього приводу. Такий підхід створює ситуацію цілковитої невизначеності щодо статусу громадян України, які не є українцями чи корінними народами України і групи яких традиційно не проживають на території України. До таких осіб належать, наприклад, натуралізовані іноземці. Відповідно до Закону такі особи не мають права називатися національною меншиною (спільнотою) України, мати ім'я з урахуванням звичаїв національної меншини (спільноти), використовувати мову своєї національної меншини (спільноти), виявляти свою культурну самобутність, утворювати громадські об'єднання національних меншин (спільнот), отримувати допомогу та підтримку з боку органів влади тощо.

Зазначене свідчить про те, що передбачений Законом підхід має ексклюзивний характер на противагу Закону України «Про національні меншини в Україні» 1992 року, положення якого мають інклюзивний характер: поняття «національні меншини» тут охоплює всі без винятку етнічні групи, крім українців. Його вадою є лише відсутність винятку для корінних народів України.

Частинами першою та другою статті 24 Конституції України визначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно з абзацом третім пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019 гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає потрібність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод [11]. Порушенням рівності перед законом, тобто дискримінацією, є об'єктивно невиправдана відмінність у правовому регулюванні статусу особи і статусу інших осіб, які перебувають в однаковому з нею або схожому становищі (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 165-2(II)/2019) [12].

Закон по суті створив ситуацію, за якої різні групи громадян України, які перебувають у схожому становищі (сталі групи громадян України, які не є етнічними українцями чи корінними народами України, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до неї, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність), наприклад угорці та німці, мають різні юридичні можливості матеріального характеру для реалізації однакових за змістом прав залежно від того, чи їхні предки «традиційно проживали» на території України. Таки підхід має ознаки дискримінації.

Потрібно зауважити, що Конституцією не передбачено такої категорії осіб, які водночас не є ані українцями, ані корінними народами України, ані національними меншинами України. На цій підставі визнання національними меншинами України лише тих етнічних груп, які традиційно проживають на території України, не можна вважати об'єктивно виправданим, особливо в умовах цілковитої невизначеності поняття «традиційне проживання». Згідно з пунктом 3 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права національних меншин. Для того, щоб з'ясувати, чи може певна особа користуватися правами представника національної меншини (спільноти) України, потрібно встановити її належність до такої групи осіб. Зробити це без удосконалення Закону видається неможливим.

Принагідно слід звернути увагу на ще одну ознаку національної меншини (спільноти) України – «стала група громадян України». Її недоліком є те, що незрозуміло, яка група громадян України може вважатися сталою, оскільки вислів «стала група» має оціночний характер. Законом не визначено чіткого часового критерію, скільки часу певна група осіб має проживати на території України, щоби мати право вважатися національною меншиною (спільнотою). Це також спричиняє невизначеність, що є порушенням вимог принципу верховенства права.

Як уже зазначалося раніше, порівняно з національною меншиною, національна меншина (спільнота) володіє ознакою «об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками». Однак ця юридична ознака теж не може вважатися такою, що відповідає принципу юридичної визначеності, зокрема щодо підстав оцінювання спільності етнічних ознак певної групи осіб. Адже Україна з початку 2000-х років не збирає дані про етнічне походження (національність) своїх громадян.

Відповідно до частини першої статті 6 Закону кожний громадянин України має право вільно вирішувати, чи вважатися належним до національної меншини (спільноти) або навіть до кількох національних меншин (спільнот) одночасно; у разі якщо в особи є потреба у користуванні правами, які гарантуються особам, які належать до національних меншин (спільнот), достатнім є висловлення бажання користуватися такими правами [9]. Таким чином об'єктивний критерій етнічного походження особи, що застосовувався на початку 1990-х років, замінено суб'єктивним критерієм усвідомлення особою своєї належності до певної етнічної групи (самоідентифікація), що майже унеможливлює проведення з боку держави перевірки спільного етнічного походження і встановлення відповідних фактів. Такий підхід має свої переваги та недоліки.

Крім того, існує стан невизначеності щодо ознаки «виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність». Адже не є очевидним, якими мають бути форми виявлення прагнення зберегти і розвивати свою самобутність. Чи достатньо для виконання цієї умови, наприклад, один раз звернутися до місцевого органу виконавчої влади з повідомленням чи проханням сприяти проведенню мовного, культурного, релігійного заходу? Напевно, ні, але такий вчинок безперечно є виявом намагання «зберегти і розвивати мовну, культурну, релігійну самобутність». Тому питання про те, в якій формі, з якою частотою група осіб має виявляти своє прагнення зберегти і розвивати мовну, культурну, релігійну самобутність, залишається відкритим.

У цьому контексті ознаки поняття «національна меншина (спільнота) України» мають відповідати принципу правової визначеності, зміст якого становить вимога якості законів, що має такі ознаки як чіткість, точність, зрозумілість і передбачуваність законодавства, яка досягається під час нормотворення шляхом використання відповідних засобів юридичної (нормотворчої) техніки [13, с. 14]. Адже законодавчі приписи можуть бути передбачуваними тільки тоді, коли закріплені у них правила є зрозумілими, тобто сформульовані точно і чітко, а також доступні. Відповідно до абзаців третього, шостого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності норм права, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності. Юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права [14]. Зазначені вище положення Закону, очевидно, не відповідають цим вимогам.

У дефініції поняття «національна меншина (спільнота) України» взагалі не йдеться про географічне розселення представників таких груп осіб (компактне чи розосереджене). За логікою Закону розселення не є критерієм визначення національної меншини (спільноти) і не має жодного значення для самоідентифікації особи як представника такої меншини (спільноти). Водночас у місцях свого компактного проживання представники національних меншин (спільнот) України мають додаткові спеціальні права, а органи публічного управління – додаткові обов'язки.

Закон також не приділяє уваги наявності у національної меншини (спільноти) України власної державності поза межами країни проживання, хоча цей критерій у науці довгий час вважався головною ознакою національної меншини [5, с. 377]. Нині наявність свого національного державного утворення поза межами території України не вважається критерієм визнання особи представником національної меншини (спільноти) України. Тому певні етнорелігійні спільноти України, які всупереч висновкам спеціалістів не вважають себе українцями (наприклад, волохи, горюни, русини), можуть претендувати на статус національних меншин (спільнот) України.

Висновки і пропозиції. Однією з головних новел прийнятого наприкінці 2022 року Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» є зміна термінології законодавства про національні меншини: замість терміна «національні меншини» використовується термін «національні меншини (спільноти) України». Однак така зміна термінології не може вважатись обґрунтованою з огляду на відсутність будь-яких розумних і достатніх пояснень, чому це було необхідно зробити. Особливо зважаючи на те, що термін «національна меншина (спільнота) України» не відповідає термінології Основного Закону України, в якому використовується інший термін – «національна меншина України». Такий крок законодавця має ознаки порушення принципу найвищої юридичної сили норм Конституції України.

Поняття «національна меншина (спільнота) України» за Законом має шість ознак: 1) стала група громадян України; 2) не є етнічними українцями; 3) традиційно проживають на території України; 4) об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками; 5) усвідомлюють свою приналежність до такої групи; 6) виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність. Перевагою дефініції цього поняття є те, що вона містить вказівку на зв'язки, якими мають бути об'єднані представники національних меншин (спільнот), – специфічні етнічні, культурні, релігійні ознаки. Однак інші ознаки цього поняття мають недоліки.

Ознака «не є етнічними українцями» не повною мірою відповідає етнічній структурі Українського народу згідно з Конституцією України та потребує доповнення винятком для корінних народів України з метою запобігання тому, щоб поняття «національні меншини (спільноти) України» охоплювало цю категорію громадян України. Ототожнення національних меншин із корінними народами України на законодавчому рівні є неприпустимим, оскільки ці категорії осіб перебувають у різному, цілком не схожому становищі.

Риса традиційного проживання на території України є необґрунтованою. Її запровадження призвело до виникнення ситуації, за якої різні групи громадян України, які зараз перебувають у схожому становищі, матимуть різні юридичні можливості матеріального характеру для реалізації

однакових за змістом прав залежно від того, чи їхні предки «традиційно проживали на території України». Такий підхід має ознаки порушення конституційного принципу рівності та дискримінації. Тому слід констатувати доконечну потребу у внесенні змін до Закону щодо визначення чітких і ясних критеріїв традиційного проживання на території України.

Ознака «усвідомлюють свою приналежність до певної групи» не має об'єктивних критеріїв, за якими можна визначити її наявність або відсутність у певної особи чи групи осіб, оскільки відображає лише персональне суб'єктивне сприйняття особою себе і визначення свого місця серед інших осіб, об'єднаних специфічними етнічними, культурними, мовними, релігійними ознаками.

Решта ознак поняття «національна меншина (спільнота) України» не відповідає вимогам принципу юридичної визначеності як складової верховенства права. Таким чином, закріплене в Законі визначення поняття «національна меншина (спільнота) України» не позбулося всіх недоліків, за які критикували термін «національні меншини». У дефініції збережено домінування групового (колективного) виміру над особистим, попри визначення у Законі права на самоідентифікацію. Закріплені в Законі ознаки національної меншини (спільноти) України не можна вважати об'єктивними, чіткими та однозначними. Крім того, не визначено кількісної характеристики національної меншини (спільноти) для забезпечення прав її представників у місцях їхнього компактного проживання.

З метою забезпечення дієвості публічного управління у сфері національних меншин пропонується в назві та тексті Закону слова «національна меншина (спільнота) України» замінити словами «національна меншина України». Для забезпечення чіткого розмежування корінних народів України та національних меншин пропонується поняття «національна меншина (спільнота) України» доповнити винятком для корінних народів України. З метою запобігання можливій дискримінації видається можливим запровадити диференційований підхід до визначення спеціальних прав національних меншин залежно від того, чи вони традиційно проживають на території України.

Список літератури:

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. The European Parliament. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf (дата звернення: 29.03.2023).

2. Васильченко О. П. Права національних меншин в Україні: що маємо і до чого прагнемо? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2017. Вип. 42. С. 36–40.

3. Асланов С. А. Правова база етнонаціональної політики України. *Держава і право Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр*. 2009. Вип. 44. С. 715–722.

4. Передерій О. С. Реформування законодавства про національні меншини України у контексті європеїзації правової системи України (теоретико-правовий аспект). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 73(1). С. 19–23. DOI: 10.24144/2307-3322.2022.73.3.

5. Гетьманчук М. П., Луцишин Г. І. Політико-правові аспекти обгрунтування статусу «національних меншин» та «корінних народів» в Україні. *Наукові перспективи. Серія: «Державне управління», Серія: «Право», Серія: «Економіка», Серія: «Педагогіка», Серія: «Психологія», Серія: «Медицина»*. 2022. № 5(23). С. 373–388. DOI: 10.52058/2708-7530-2022-5(23)-373-388.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 р. № 7-зп. *Офіційний вісник України*. 1998. № 1. Ст. 23.

7. Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 р. № 2494-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text (дата звернення: 01.04.2023).

8. Лемак В., Лемак О. Законодавство про національні меншини в Україні: питання вдосконалення. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 1(18). С. 70–73.

9. Про національні меншини (спільноти) України : Закон України від 13.12.2022 р. № 2827-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 3. Ст. 197.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14.07.2021 р. № 1-р/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 63. Ст. 3978.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дєдковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами від 12.07.2019 р. № 5-р(I)/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 62. Ст. 2162.

12. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Камінського Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 13.06.2019 р. № 165-2(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/165_22_2019.pdf (дата звернення: 30.03.2023).

13. Матвєєва Ю. І. Принцип правової визначеності як складова верховенства права : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Матвєєва Юлія Іванівна. Київ : Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.», 2019. 21 с.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII від 23.01.2020 р. № 1-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 16. Ст. 634.

Husiev O.Yu., Kotylko Ya.M. CHARACTERIZATION OF THE CONCEPT OF "NATIONAL MINORITIES (COMMUNITIES) OF UKRAINE"

The article analyzes the concept of "national minorities (communities) of Ukraine" enshrined in the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine" of 2022. The relevance of the study is due to a significant update of the legislation on national minorities of Ukraine, which is one of the conditions for granting Ukraine the status of a candidate for accession to the European Union.

The authors conclude that the change of the term "national minority" enshrined in the Law of Ukraine "On National Minorities in Ukraine" of 1992 to the term "national minority (community)" is unjustified. The term "national minority (community) of Ukraine" is not consistent with the terminology of the Constitution of Ukraine, which uses a different concept – "national minority of Ukraine". Such an action can be considered a violation of the requirements of the principle of the highest legal force of the Constitution of Ukraine.

The authors analyze that the concept of "national minority (community) of Ukraine" under the national legislation of Ukraine consists of six features. The main advantage of the definition of this concept is that it indicates the features that should bind representatives of national minorities (communities) of Ukraine – specific ethnic, cultural, religious and linguistic characteristics. Most of the features of the concept of "national minority (community) of Ukraine" are flawed. The criterion "are not ethnic Ukrainians" does not correspond to the ethnic structure of the Ukrainian people according to the Constitution of Ukraine, since in this case the concept of "national minorities (communities) of Ukraine" includes the indigenous peoples of Ukraine. The introduction of the criterion "traditionally reside on the territory of Ukraine" may lead to discrimination against various groups of Ukrainian citizens who are not ethnic Ukrainians. The criterion of "are aware of their belonging to a certain group" has no objective criteria by which to determine whether a person is aware of it. Other characteristics do not meet the requirements of the principle of certainty.

In order to eliminate the identified shortcomings, it is proposed to replace the words "national minority (community) of Ukraine" with the words "national minority of Ukraine" in the text of the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine", supplement the definition of "national minority (community) of Ukraine" with an exception for the indigenous peoples of Ukraine, and introduce a differentiated approach to determining the scope of special rights of national minorities of Ukraine depending on whether their ancestors traditionally lived on the territory of Ukraine.

Key words: *human rights, national minorities, indigenous peoples, legislation on national minorities (communities), equality, certainty.*