

СХВАЛЕНО  
Рішенням Комітету  
від 12 квітня 2017 року  
(Протокол № 36)

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

комітетських слухань на тему:

«Стан реалізації Національної стратегії у сфері прав людини у частині забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин України та законодавчі ініціативи щодо створення ефективних механізмів такого захисту»

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин 22 березня 2017 року провів комітетські слухання на тему: «Стан реалізації Національної стратегії у сфері прав людини у частині забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин України та законодавчі ініціативи щодо створення ефективних механізмів такого захисту». У слуханнях взяли участь народні депутати України, представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, наукових установ, громадських та міжнародних організацій.

У ході комітетських слухань учасники, зокрема, відзначили, що зміст схвалених Верховною Радою України Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні» (Постанова ВРУ № 824-VIII від 25 листопада 2015 р.) (надалі - Рекомендації парламентських слухань) та «Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері захисту прав людини (затверджено Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015) (надалі – Національна стратегія) на період до 2020 року (затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р) (надалі - План дій) свідчать про те, що центральні органи державної влади приділяють увагу питанням забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин України.

Також у Рекомендаціях парламентських слухань слушно акцентується увага на тому, що окупація частини території України та воєнний конфлікт на сході держави значною мірою вплинули на забезпечення прав і свобод частини населення країни та порушили баланс у міжконфесійних і міжетнічних відносинах. Тому за таких умов проблемні питання державної етнонаціональної політики потребують виваженого підходу до розроблення механізмів їх вирішення.

Національною стратегією у сфері прав людини створення ефективного механізму забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин, підтримка та розвиток толерантних міжнаціональних відносини у суспільстві визнані стратегічною метою. Зазначеним документом підтверджено, що законодавство з питань захисту прав національних меншин потребує

удосконалення та приведення у відповідність із міжнародними стандартами, а також, що існує необхідність у законодавчому врегулюванні статусу корінних народів.

Очікуваним результатом реалізації Національної стратегії, як відзначили учасники слухань, повинно стати, зокрема, створення ефективних механізмів для забезпечення реалізації представниками корінних народів і національних меншин права на участь у процесі прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування з питань, що безпосередньо стосуються забезпечення їхніх прав.

Також у ході слухань було наголошено на важливості здійснення постійного парламентського контролю та громадського моніторингу виконання Національної стратегії та Плану дій та відзначено, у зв'язку із цим, ініціативу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Української Гельсінської спілки з прав людини щодо проведення постійного моніторингу виконання цих документів та створення координаційної Платформи за участю представників правозахисних організацій, які брали участь у розробці Національної стратегії та Плану дій. Також учасники слухань підкреслили важливість громадського контролю, який здійснюється у рамках Комісії з питань міжнаціональних відносин і культурного розмаїття Громадської ради при Міністерстві культури України.

На основі аналізу здійсненого вищенаведеними громадськими структурами, учасники комітетських слухань констатували недостатній, на їхню думку, рівень виконання положень Плану дій в частині забезпечення прав корінних народів і національних меншин.

Так, за твердженням громадськості, з приписів 28 підпунктів вказаної частини Плану дій:

- виконано повністю тільки 3:
  - щодо проведення Комітетських слухань про стан реалізації Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини (підпункт 1 пункту 113 Плану дій);
  - утворення Міжвідомчої робочої групи з питань виконання Плану дій щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року (підпункт 1 пункту 116 Плану дій);
  - включення представника національних спільнот до Наглядової ради ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (підпункт 7 пункту 115).
- виконано частково, або знаходиться у стадії виконання 6, зокрема:
  - розроблений Кабінетом Міністрів України та поданий на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про освіту» (підпункт 4 пункту 112), але без врахування потреби окремих національних спільнот (зокрема румунської, молдавської, угорської, болгарської) на освіту рідною мовою;

- залучення загальнонаціональних та регіональних теле- і радіокомпаній до популяризації культурних надбань національних меншин (підпункт 6 пункту 115);
  - розроблений та поданий на розгляд Верховної Ради України проект Закону про статус кримськотатарського народу в Україні (р. № 6315 від 07.04.2017) (підпункт 10 пункту 112 Плану дій);
  - проводиться реалізація національного пілотного Проекту з розвитку багатомовної освіти (2016 - 2021рр.) за темою «Формування багатомовності дітей та учнів: прогресивні європейські ідеї в українському контексті» на базі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів Закарпатської, Одеської та Чернівецької областей. Проект організовано Міністерством освіти і науки України за партнерської допомоги неурядової організації PATRIR (Тренінговий та дослідницький інститут з питань миротворчості Румунії) та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Фінляндії (підпункт 5 пункту 112 Плану дій, затвердження Стратегії мультилінгвальної освіти);
  - ініційовано обговорення проведення Всеукраїнського фестивалю національних культур в рамках роботи Комісії з міжнародних відносин та культурного розмаїття Громадської ради при Міністерстві культури України (підпункт 3 пункту 113 Плану дій);
  - планується перегляд Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року (підпункт 2 пункту 116 Плану дій) в рамках роботи Міжвідомчої робочої групи з питань виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року;
  - проводиться робота з формування Експертної ради при Міністерстві культури з метою опрацювання питань, зазначених у підпункті 2 та 3 пункту 112).
- значна частина підпунктів згаданої частини Плану дій залишаються не виконаними та/або простроченими за своїм терміном виконання, зокрема:
    - щодо визначення центрального органу виконавчої влади у сфері етнополітики (підпункт 1 пункту 112);
    - розроблення законопроекту про Концепцію етнонаціональної політики України (підпункт 2 пункту 112);
    - щодо можливості диференціації вимог зовнішнього незалежного оцінювання з української мови та літератури для випускників загальноосвітніх навчальних закладів з навчанням мовами національних меншин (підпункт 7 пункту 112);
    - проведення аналізу можливості запровадження в загальноосвітніх навчальних закладах з навчанням мовами національних меншин курсу з історії національної меншини та подання відповідних пропозицій до Кабінету міністрів України (підпункт 8 пункту 112);

- щодо проведення аналізу реалізації права національних меншин на участь в публічному та соціально-політичному житті (підпункт 2 пункту 114);
- щодо експонування у музеях історичної та духовної спадщини національних меншин та корінних народів (підпункт 3 пункту 115);
- замість збільшення обсягів виробництва і розповсюдження телерадіопрограм мовами національних меншин (підпункт 4 пункту 115) здійснюється квотне обмеження трансляції цими мовами.

На глибоке переконання учасників комітетських слухань, відсутність спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері етнополітики з відповідними інституційними спроможностями виконувати функції з формування політики в даній сфері суспільних відносин унеможлиблює утворення дієвих механізмів комунікації і взаємодії між органами влади та структурами громадянського суспільства, що представляють інтереси національних меншин.

Саме належне інституційне забезпечення захисту прав національних меншин і корінних народів, як на загальнонаціональному, так і на регіональних рівнях здатне забезпечити ефективні механізми комунікації між державними органами і представниками національних меншин. Створені у рамках цих інституцій відповідні консультативні органи можуть стати тими площадками, інформаційними каналами, через які представники цих спільнот матимуть можливість бути почутими та мати вплив на процеси прийняття рішень на національному та місцевому рівнях, а також стати системою раннього попередження виникнення конфліктів на міжнаціональному ґрунті.

На думку учасників комітетських слухань до таких інституцій, крім спеціального центрального органу виконавчої влади, слід віднести також інститут Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики (ліквідований без погодження та консультацій з представниками національних меншин) та призначення його заступників з представників національних меншин, Раду міжнаціональної злагоди при Президентові України (з включенням до її складу, крім представників найбільш репрезентативних національних громад, також і представників зацікавлених відомств, визнаних фахівців у сфері етнополітики), консультативні комітети при регіональних та місцевих органах влади.

Також учасники заходу відзначили, що особливу занепокоєність серед експертів та в середовищі національних меншин викликає те, що Кабінет Міністрів України фактично відсторонився від нормотворчого процесу у сфері захисту прав національних меншин і корінних народів. Учасники слухань зауважили, що сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходяться здебільшого законопроекти, які хоч і містять певні інноваційні елементи та окремі положення яких спрямовані на створення нових механізмів забезпечення і захисту прав національних меншин, однак у цілому експертами ці законопроекти характеризуються як правові документи невисокої якості в частині чіткості, об'єктивності, наукової виваженості запропонованих нормативних текстів. Експерти і представники національних меншин вбачають у

них певні наміри щодо звуження вже існуючих прав, невідповідність Конституції України та міжнародно-правовим зобов'язанням України.

Промовистим свідченням цього є проект Закону про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» (р. №1111 від 28.11.2014, внесений н.д. Левченком Ю.В. Осуховським О. І., Ілленком А. Ю., Бубликом Ю.В., Марченком О. О., Головком М.Й.). У законопроекті пропонується викласти у новій редакції Закон України «Про національні меншини в Україні», а також внести відповідні зміни до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Аналіз змісту приписів згаданого законопроекту свідчить, що задекларована його авторами мета удосконалення законодавчого регулювання щодо забезпечення прав національних меншин в Україні не знайшла належного змістовно-правового втілення. Стрижневі положення законопроекту потребують узгодження з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», з вимогами Бюджетного кодексу України, Митного кодексу України тощо.

Також окремі положення законопроекту можуть сприйматися як дискримінаційна норма, зокрема запропонований авторами принцип «історичної часової квоти», законодавче визначення переліку національних меншин, відновлення графі «національність» тощо. Запропонований правовий механізм створення органів самоврядування національних меншин та доцільність запровадження посади Омбудсмена з прав національних меншин також викликає сумніви.

Учасники комітетських слухань також привернули увагу до існуючої занепокоєності у середовищі національних меншин, викликаній законодавчими пропозиціями, що містяться у законопроектах покликаних регулювати суспільні відносини в мовній сфері, які були подані народними депутатами України до Верховної Ради України у грудні 2016 р. – січні 2017 р. Йдеться про проекти законів: «Про мови в Україні», р. № 5556 від 19.12.2016 р. (надалі - законопроект № 5556); «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні», р. № 5669 від 19.01.2017 р. (надалі - законопроект № 5669) та «Про державну мову», р. № 5670 від 19.12.2016 р. (надалі - законопроект № 5670). Виступаючі зауважили, що така щільність законотворчої активності ймовірно пов'язана із здійсненням провадження Конституційним Судом України у справі щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–V. Вірогідно, автори законопроектів намагаються завадити утворенню правового вакууму, що може виникнути у разі визнання КСУ вказаного Закону неконституційним.

Однак, на думку учасників заходу, в запропонованих законопроектах містяться додаткові обмеження щодо умов використання мов меншин, звужуючи припустимий «простір» їх використання, наприклад, не перешкоджаючи розвитку і функціонуванню української мови як державної

мови (част.11 ст. 2 законопроекту № 5556). У цьому жє законопроекті запропонована норма ст. 16 фактично скасовує гарантію ст. 53 Конституції України щодо навчання рідною мовою; обмежує можливість одержання освіти мовами національних меншин рівнем початкової освіти; звужує територію можливості одержання освіти мовами меншин територією їх компактного проживання; заперечує можливість одержання професійної і вищої освіти мовою національної меншини.

У всіх названих законопроектах використання мов меншин в громадському житті припускається тільки на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць; відповідно до ст. 21 законопроекту № 5669, особам, які належать до національних меншин, у державних і комунальних закладах освіти забезпечується право тільки на вивчення рідної мови, але не навчання рідною мовою; встановлюються нові, здебільшого нездійснені умови для використання мов меншин в суспільному житті (адміністративна діяльність, освіта, громадські послуги, культура тощо).

Також відповідно до ч. 7 ст. 1 законопроекту № 5670 «Спроби запровадження в Україні офіційної багатомовності всупереч Конституції України і встановленій конституційній процедурі є діями, що провокують мовний розкол країни, міжетнічне протистояння та ворожнечу і є такими, що спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу». На думку учасників комітетських слухань зазначена норма суперечить Конституції України та євроінтеграційним прагненням нашої держави. Запропоновані редакції законопроектів можуть викликати невдоволення національних меншин та призвести до загострення міжетнічних відносин в Україні.

Тому, враховуючи вищевикладене та з метою вдосконалення державної політики у сфері захисту та забезпечення прав національних меншини і корінних народів України, заслухавши і обговоривши під час заходу доповіді та позиції присутніх, учасники комітетських слухань **р е к о м е н д у ю т ь**:

## 1. Верховній Раді України:

- 1) Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин:
  - здійснювати періодичний парламентський контроль за виконанням Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні» та «Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері захисту прав людини на період до 2020 року» в частині забезпечення прав корінних народів і національних меншин (112-116 пункти Плану), із залученням до цього процесу представників національних меншин та експертного середовища;

- розглянути можливість розширення Експертної ради Комітету за рахунок залучення до її роботи представників найбільш компетентних громадських об'єднань національних меншин та експертів у сфері етнополітики.

## 2. Кабінету Міністрів України:

- 1) у сфері вдосконалення нормативно-правової бази:  
розробити та подати до Верховної Ради України проекти законів:  
про концепцію державної етнополітичної політики України;  
про національні меншини (нова редакція);  
про внесення змін до Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин";  
про внесення змін до Закону України «Про освіту» з метою врахування потреб національних меншин на освіту рідною мовою.
- 2) розглянути питання про відновлення діяльності центрального органу виконавчої влади з належною інституційною спроможністю виконувати функції з формування політики у сфері етнополітичних відносин;
- 3) розглянути питання про відновлення посади Урядового уповноваженого з питань етнополітичної політики;
- 4) вжити заходів щодо відновлення роботи Ради міжнаціональної злагоди та розглянути питання про створення в її рамках Комісії з розвитку діалогу з етнічними меншинами;
- 5) посилити ефективність діяльності консультативно-дорадчих органів при місцевих органах виконавчої влади у формуванні та реалізації державної етнополітичної політики.

## 3. Міністерству культури України:

- 1) сприяти експонуванню в музеях історичної та духовної спадщини національних меншин України;
- 2) запровадити проведення щороку Всеукраїнського фестивалю національних культур.

## 4. Міністерству освіти і науки України:

- 1) розглянути можливість диференціації вимог зовнішнього незалежного оцінювання з української мови та літератури для випускників загальноосвітніх навчальних закладів з навчання мовами національних меншин;
- 2) розглянути можливість запровадження в загальноосвітніх навчальних закладах з навчання мовами національних меншин курсу з історії національної меншини.