

Липчук Оксана

МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ІНСТИТУТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Сукупність питань, що стосуються міжнародно-правового захисту національних меншин, є однією з актуальних і складних проблем сучасного міжнародного права та міждержавних відносин.

Практика свідчить, що забезпечення прав у цій галузі може гарантуватися лише за ефективної взаємодії міжнародного і національного права.

Однак, як свідчить практика, відсутність в окремій державі конституційних гарантій, необхідного поєднання міжнародного і внутрішнього права можуть призвести не лише до погіршення ситуацій з етнічними групами в одній країні, а й до загострення міжнародного становища у певному регіоні чи навіть у світовому масштабі. Така ситуація створює серйозну загрозу територіальній цілісності держав, збереженню самобутності, а іноді – й фізичному існуванню самих етносів.

З огляду на все це надзвичайно важливим чинником підтримання стабільності і міжетнічної толерантності в державах з багатонаціональним складом населення, таких як Україна, виступає дієва система впливу міжнародних та національних інститутів захисту прав етнонаціональних меншин.

Отже, розглянемо основну суть їх структури, спрямованість діяльності та принципи функціонування і контролю в Україні.

Сучасні підходи міжнародного співробітництва до вирішення комплексу питань із захисту національних меншин випрацьовані після Другої світової війни, коли правонаступницею колишньої Ліги Націй стала Організація Об'єднаних

Націй. Саме в її структурах та документах найбільш помітно відбиті нові тенденції у цій галузі та причетність до них органів і спеціалізованих установ ООН¹.

За інституціональним розкладом та розподілом функцій у підрозділах ООН питання щодо захисту і реалізації прав національних меншин належать до компетенції Економічної та Соціальної Ради ООН (ЕКОСОП), зокрема – в Комісії з прав людини, Комісії з ліквідації расової дискримінації та в Комісії з прав дитини. Цими важливими питаннями предметно займається також Підкомісія із заохочення правозахисної діяльності і захисту прав людини².

Слушно зауважити, що на початковому етапі своєї діяльності ООН відверто утримувалася від безпосереднього міжнародно-правового регулювання процесів, пов'язаних з правами національних меншин, обмежуючись у Загальній декларації прав людини (1948 р.) проголошенням засад і принципів заборони дискримінації та захисту від неї, у тому числі – за ознаками раси, кольору шкіри, мови, релігії, національного походження³.

І тільки у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966р.) офіційно зафіксовані зобов'язання для країн, у яких є етнічні, релігійні і мовні меншини, не відмовляти особам, що належать до таких меншостей, разом з іншими членами подібної групи користуватися своєю мовою і культурою та сповідувати свою релігію⁴.

Слід наголосити, що з численних міжнародних інституцій ООН до тих, котрі покликані контролювати виконання окремими державами зобов'язань із захисту прав і свобод людини та діяльність яких тією чи іншою мірою стосується також і сфери міжнародно-правового захисту національних меншин, належить Підкомісія із заохочення і захисту прав людини (до 1999 р. – Підкомісія з запобігання дискримінації і захисту меншин). Вона є допоміжним органом Комісії з прав людини Економічної і Соціальної Ради ООН, яка була заснована у 1947 р. на першій сесії Комісії з прав людини з метою:

“а) здійснювати дослідження, зокрема на підставі Загальної декларації прав людини, і робити рекомендації Комісії з прав людини із запобігання дискримінації будь-якого роду відносно прав людини і основних свобод та захисту расових, національних, релігійних і мовних меншин;

в) виконувати будь-які інші функції, які можуть бути покладені на неї Економічною і Соціальною Радою або Комісією з прав людини”⁵.

Під час створення цієї Підкомісії до її робочого складу ввійшло 12 членів. На нинішній час вона складається з 26 осіб. Обираються вони всі терміном на 4 роки з-поміж кандидатур експертів, яких рекомендують держави-члени Організації Об'єднаних Націй за наступною пропорцією представництва: 6 членів – від країн Азії; 6 – від країн Африки; 5 – від країн Латинської Америки; 9 – від європейських та інших держав.

Зазначена Підкомісія проводить свої щорічні сесії протягом чотирьох тижнів і може створювати спеціальні робочі групи.

Серед останніх для нас особливий інтерес становить діяльність Робочої групи меншин, яка покликана займатися конкретно питаннями, що стосуються етнічних спільнот.

Ця група свої засідання проводить щорічно. Вона здійснює експертні дослідження, із залученням держав і громадських організацій формує спеціальний банк даних, аналізує та систематизує і позитивний, і негативний досвід розв'язання етнонаціональних проблем, організовує наради фахівців, готує пропозиції та рекомендації для своєї Підкомісії.

З метою більш оперативного і ґрунтовного аналізу поставлених питань Підкомісія може запрошувати окремих доповідачів. Вона також правомочна приймати самостійні рішення (у вигляді резолюцій, ухвал, рекомендацій тощо) з цілого ряду питань, насамперед тих, які безпосередньо впливають з її власних специфічних функцій. Що стосується всіх інших питань, які належать до її компетенції, Підкомісія випрацьовує проекти відповідних резолюцій та рішень для розгляду

основною Комісією Організації Об'єднаних Націй з прав людини та Економічною і Соціальною Радою ООН (ЕКОСОР). Зокрема, Комісії Організації Об'єднаних Націй з питань прав людини традиційно подається спеціальна доповідь про роботу кожної сесії.

До цього потрібно додати, що до повноважень Підкомісії згідно з Резолюцією 1503 (1970 р.) ЕКОСОР входить і розгляд інформації щодо фактів, які свідчать про систематичні порушення прав національних (етнічних) меншин у конкретних державах, вироблення пропозицій стосовно заходів та дій, необхідність життя котрих потрібне у кожному окремому випадку.

У позитив діяльності Підкомісії необхідно зарахувати нормативний текст статті 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Там засвідчено наступне: “У країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншості, особам, які належать до таких меншостей, не може бути відмовлено у праві разом з членами тієї самої групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою”⁶.

Підкомісія ініціювала формування Робочої групи з підготовки проекту спеціальної Декларації прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Члени Підкомісії та окремі фахівці-експерти, які працювали під її керівництвом, здійснили численні дослідження стосовно як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів регулювання міжнародно-правового захисту національних меншин. Ця Декларація, як вже зазначалося, була прийнята ООН у 1992 році.

У ній вперше вживається термін “національна меншина”. У цьому базовому документі за особами, що належать до таких меншин, визнаються конкретні права на: батьківщину (стаття 1); користування рідною мовою як у приватному житті, так і публічно; сповідання своєї релігії і відправлення релігійних обрядів (ч.1 статті 2); участь у прийнятті рішень як на місцевому, так і на державному рівні з питань, що стосуються їх

національного життя (ч.3 статті 2); створення власних організацій; підтримання вільних контактів із членами своєї групи як у межах своєї країни, так і за кордоном (ч.4 статті 2); рівність перед законом (ч.1 статті 4); захист від дискримінації (ч.1 статті 3); вільний розвиток культури, мови, релігії, традицій, звичаїв (ч.2 статті 4); вивчення рідної мови або навчання рідною мовою (ч.4 статті 4); участь в економічному та соціальному житті своєї країни (ч.5 статті 4).

Через опублікування і робочі обговорення резолюцій Підкомісії порушувані в них питання відразу переносяться у центр уваги міжнародного співтовариства і зазначені вище матеріали визначаються керівними для інших підрозділів ООН, міжнародних організацій регіонального рівня, а головне – для окремих держав, іноді як засоби тиску на їхні уряди з метою подолання зафіксованих там порушень у цій сфері⁷.

Прикметно, що Комісія з прав людини, з огляду на широкомасштабність своїх завдань і функцій, розглядає переважно лише ті проблеми, що справді можуть становити загрозу миру і безпеці, призвести до проявів геноциду стосовно певних груп, викликати небажані міграційні процеси, зокрема – масові пересування біженців, загалом такі ситуації, які протягом тривалого часу загрожують великій кількості людей⁸.

Ключовим показником функціонування відповідних органів ООН у висвітлюваній сфері є те, що основні положення статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966) не лише відбиті, але й якісно розвинуті та розтлумачені у прийнятій ООН 1992 року Декларації прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. У ній зафіксовані головні принципи і положення сучасного міжнародного права у сфері захисту прав національних меншин. У преамбулі документа зазначається, що постійне заохочення, здійснення захисту прав осіб, які належать до національних або етнічних меншин, релігійних та мовних меншин як невід’ємна частина розвитку суспільства взагалі та в демократичних рамках на основі верховенства закону сприятимуть

зміцненню дружби та співробітництва між народами та державами, політичній та соціальній стабільності держав, в яких вони проживають⁹.

Одним із свідчень посилення уваги ООН до проблем захисту прав меншин є те, що Робочій групі з питань меншин доручено:

а) розглядати питання щодо пропаганди та практичної реалізації Декларації прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.);

в) вивчати можливі шляхи вирішення проблем, що стосуються меншин, сприяти взаєморозумінню між меншинами та урядами і між самими меншинами;

с) рекомендувати, за необхідності, подальші заходи щодо заохочення та захисту прав осіб, належних до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин¹⁰.

Визначення вірних напрямів та засобів вирішення проблем національних меншин ООН розглядає сьогодні як чинник зниження міжнародної напруженості, запобігання виникненню конфліктних ситуацій у даній сфері, ефективного захисту і сприяння культурному розмаїттю як спільного надбання всього людства. Така позиція, зокрема, була підтверджена у доповіді Верховного Комісара ООН з прав людини на шостій сесії Комісії з прав людини (2000 р.). В ній наголошувалося на необхідності вжиття термінових заходів щодо розв'язання завдань зменшення напруження та скорочення масштабів насильства на ґрунті етнічних, расових або ксенофобних конфліктів¹¹.

У Доповіді Генерального Секретаря ООН на Асамблеї Тисячоліття було наголошено, що задля довгострокових превентивних стратегій мають бути “захист прав людини і прав меншин, а також створення таких політичних механізмів, в яких були б представлені всі групи. Кожна група повинна бути впевнена в тому, що держава належить усьому народові”¹².

Акцентувалося на цьому також і в Декларації Тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, у якій учасники Саміту Тисячоліття (2000 рік) проголосили рішучий намір “зміцнювати

потенціал усіх наших країн для втілення в життя принципів і практики демократії і поваги прав людини, включаючи права національних меншин”¹³.

Звичайно, у підходах ООН до проблем національних меншин мають місце і деякі нерішучості, певні суперечності. Але слід констатувати, що на рівні цієї універсальної міжнародної організації визначені ключові критерії для керівництва окремих держав та інших міжнародних інституцій у вирішенні питань, пов’язаних з етнонаціональними меншинами.

Система інституцій із захисту національних меншин діє й на регіональному, зокрема – європейському рівні.

Тут, безперечно, провідна роль належить Раді Європи. В її структурі засновані спеціальні контролюючі інституції. Вони уповноважені здійснювати нагляд за дотриманням державами своїх зобов’язань у цій сфері на Європейському континенті. Дані інституції певною мірою є автономними, але, водночас, складовими єдиної мережі нагляду (спостереження, моніторингу) Ради Європи, яку фактично складають дві підсистеми.

Перша – це система контролю, створена спеціально з метою захисту меншин, що включає діяльність таких структур:

- Комітету Міністрів РЄ, пов’язану із захистом національних меншин;
- Парламентської асамблеї РЄ із захисту національних меншин, особливо щодо контролю за виконанням країнами-членами зобов’язань, взятих ними при вступі до організації;
- Конгресу місцевих та регіональних влад Європи на користь національних меншин.

Друга – це підсистема контролю Ради Європи, пов’язана з конкретною практикою застосування тієї частини Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, що може бути використана для захисту прав меншин¹⁴.

Функції та роль національних (вітчизняних) інститутів і у цій важливій соціальній сфері відіграють в Україні державні владні структури, починаючи з найвищих і до органів місцевого самоврядування включно.

Розглядаючи це питання у контексті української державної етнополітики, можна зазначити, що тут основними суб'єктами, організаційними гарантами прав і свобод є – Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Кабінет Міністрів України, ряд відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, суди, прокуратура, представництва відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна¹⁵.

У гарантуванні прав і свобод національних меншин належить Верховній Раді України – вищому законодавчому органу влади. В Основному Законі держави викладені її повноваження щодо законодавчо-правового регулювання у цій галузі у контексті загальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина¹⁶.

У складі парламенту України функціонує профільний у даній сфері Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин¹⁷. До його структури серед інших належать підкомітети: з питань корінних народів, національних меншин та етнічних груп; з питань міжнаціональних відносин; з питань біженців, міграції та у зв'язках з українцями, які проживають за кордоном¹⁸.

Необхідно зазначити, що згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, в тому числі – національних меншин¹⁹. Урядові організаційні гарантії полягають також у створенні в рамках системи державної виконавчої влади спеціальних органів та установ, що відають справами національних меншин, а також у створенні при цих органах представництв громадських організацій етнічних спільнот. В Україні таким органом є Державний комітет у справах національностей та міграції²⁰. За 14 років він пройшов не одну організаційно-структурну трансформацію.

Так, ще 12 лютого 1992 р. була прийнята постанова про створення Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України. Це був перший центральний орган виконавчої влади з питань етнополітики. Трохи більше ніж через рік Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. на базі цього Комітету було створено Міністерство України у справах національностей та міграції²¹. Його поява була цілком обумовлена. Рішення про його організацію стало відповіддю молодій незалежній державі на актуалізацію потреб етнонаціональних спільнот, що стало безпосереднім об'єктом діяльності цього відомства. Крім того, воно мало також забезпечувати своїм ресурсом реалізацію базового у даній сфері Закону України “Про національні меншини в Україні”, прийнятого Верховною Радою України 26 червня 1991 року.

25 липня 1994 р. Указом Президента України було утворено Міністерство України у справах національностей, міграції та культур²². Отже, сталася нова реорганізація центрального органу виконавчої влади у етносоціалній сфері. Напрями його діяльності все ж, залишилися у межах, визначених попередньому Міністерству.

Майже аналогічна ситуація була і з черговою зміною. Відповідно до Указу Президента України від 26 грудня 1995 р. міністерству повернули його попередню назву – Міністерство України у справах національностей та міграції²³. Напрями і завдання його діяльності були автентичні тим, що виконувалися попереднім міністерством, окрім тих, які стосувалися релігійно-культурних проблем. Щоправда, у самій структурі цього відомства сталися деякі зміни. Так, питаннями етнополітики займалися наступні управління: етнонаціональних процесів в Україні та у справах української діаспори; у справах біженців та міграції; правового регулювання, а також – радник з етнонаціональних проблем Криму і радник у справах української діаспори²⁴.

Аналіз викладених вище трансформаційних змін – при їх більш поглибленому розгляді – у структурі центрального

органу виконавчої влади у сфері етнонаціональної політики дозволяє простежити три нові напрями:

1) Вперше у практику державного управління вводиться поняття “етнонаціональні процеси в Україні” та “у справах української діаспори”;

2) Передбачена у штатному розкладі посада для фахівця (радника) з етнонаціональних проблем Криму;

3) Посилюється лінія на активізацію роботи з українською діаспорою – вводиться додаткова посада експерта (радника) з цих проблем²⁵.

Суттєву реорганізацію центрального органу виконавчої влади у цій галузі було здійснено у вересні 1996 року – Міністерство було перетворено у Державний комітет України у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції). Через скорочення штатів керівництву Держкомнацміграції довелося відмовитися від певних перспективних ідей, а, отже, – і від напрямків роботи²⁶.

У 2000 р. Державний комітет України у справах національностей та міграції перебуває вже у складі Міністерства юстиції України. Відбулася остання (на поточний час) реорганізація: у зв’язку з Указом Президента України від 13 вересня 2001 року відновлено Державний комітет України у справах національностей та міграції²⁷.

Необхідно зауважити, що, виходячи з міжнародного досвіду функціонування подібних державних структур, такий, з дозволу визначити, – “перманентний” процес реорганізації центрального органу виконавчої влади у етнонаціональній сфері є, в основному, результатом таких обставин: визначення раціонально ефективного і оптимального органу, структура і діяльність якого були б адекватні складності самого феномена етнополітики та умов, за яких відбувається становлення самостійної української держави; недостатнього рівня усвідомлення вищими органами законодавчої та виконавчої влади необхідності існування єдиного управлінського органу у системі виконавчої влади.

Закономірно, що одночасно з формуванням, трансформаціями і реорганізаціями центрального органу виконавчої влади в Україні в етносоціальній сфері активною була аналогічна робота в регіонах, так би мовити, – на місцях. За порівняно короткий час були створені відповідні підрозділи в державних обласних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, при Кабінеті Міністрів Автономної Республіки Крим.

Фахівці справедливо наголошують, що реалізація державної етнонаціональної політики здійснюється на базі збалансованого паритету між централізованими засадами з відходом від всеохоплюючого і нав'язуваного зверху планування, шляхом забезпечення належної самостійності носіям – суб'єктам регіональної влади²⁸.

Насамкінець, підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити наступне.

Практика державної етнонаціональної політики в сучасній Українській державі свідчить про достатню ефективність дії міжнародних і національних інститутів у цій важливій сфері. Основоположними принципами їхньої діяльності виступають такі: повага прав людини та основних свобод людини і громадянина, включаючи етнонаціональні права; рівні права представників різних етносів при різних формах їхнього самовизначення з обов'язковою умовою збереження державності та соборності; рівні права та відповідальність окремих регіонів, областей і районів; багатонаціональна єдність Української держави, її етносів та громадян; розвиток українського суспільства, базованого на поліетнічній основі, шляхом мирного розв'язання конфліктних ситуацій, відмови від застосування сили, окрім, звичайно, адекватних подій у разі загрози масового порушення прав людини та національностей; чітке врахування конкретних історичних умов розвитку етносів і держави в цілому; державна підтримка українського й нечисленних народів, турбота про відродження й збереження їхньої культури, мови, традицій та механізмів і норм, за допомогою яких на практиці

ці принципи функціонування органів етнополітичного управління знаходять своє втілення в реальній практиці.

¹ Деятельность ООН в области прав человека//Документы ООН А(37) 611. – Нью-Йорк, 1983; Міжнародний досвід захисту прав національних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 29.

² Див.: Устав Организации Объединенных Наций//Международные акты о правах человека. – М., 1999.

³ Див.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М., 1999. – С. 47.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах // Международные акты о правах человека. – М., 1999. – С. 64.

⁵ Див.: Устав Организации Объединенных Наций. – С. 29.

⁶ Див.: Международные акты о правах человека. – С. 44.

⁷ Див.: Деятельность ООН в области прав человека// Документы ООН А/37/611. – Нью-Йорк, 1983.

⁸ Див.: Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // Доклад Генерального Секретаря ООН на заседании Комиссии по правам человека. – /CN.4/2001/81.

⁹ Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 79–82.

¹⁰ Доклад Рабочей группы по вопросам меньшинств о работе ее шестой сессии (Женева, 22-26 мая 2000г.) // E/CN.4/Sub.2/2000/27.

¹¹ Доклад Верховного Комиссара по правам человека на шестой сессии Комиссии по правам человека // E/CN.4 Sub.4/2000/12.

¹² Див.: Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам//Доклад Генерального Секретаря ООН на заседании Комиссии по правам человека. – E/CN.4/2001/81.

¹³ Резолюция 52/2 Генеральной Асамблеї ООН (пункт 25). – Нью-Йорк. – И.Н.Дос.Е/CN.4 Sub. 3/2000.

¹⁴ Див.: Статут Ради Європи // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 4–7, 9, 12.

¹⁵ *Погорілко В.Ф.* Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону. – К., 1998. – С. 44–45.

¹⁶ Конституція України. Офіційне видання. – К., 1996. – С. 45–68.

¹⁷ Див.: Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 64.

¹⁸ Офіційна Україна сьогодні (*Г.Андрущак, Ю.Марченко, О.Телемко*). – К., 2000. – С. 24–25.

¹⁹ Конституція України. Офіційне видання. – К., 1996. – С. 81–88.

²⁰ Збірник Указів Президента України. – К., – Вип. 4. – Ч. I (жовтень–листопад 1996р.). – С. 121–126.

²¹ Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – К., 1998. – С. 179.

²² Там само. – С. 181.

²³ Там само. – С. 182.

²⁴ За даними Міннацміграції України (Поточний архів за 1996 рік).

²⁵ Див.: Вісник Держкомнацміграції України. – 1996. – № 5–6. – С. 5.

²⁶ Там само. – С. 291.

²⁷ Урядовий курер. – 2001 р. – 14 вересня.

²⁸ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. – С. 169–178.