

СУЧАСНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПРОБЛЕМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Захист прав національних меншин є органічною складовою захисту прав людини та її основних свобод. Однак сюди найперше входять ті специфічні громадянські права, які мають особливе значення для осіб, що належать до етнічних спільнот.

Історичний досвід засвідчує, що дієвий захист національних меншин можна здійснювати лише за умови гарантування загальноприйнятих прав людини та наявності демократичного державного ладу з розподілом влад, тобто в умовах вільної демократії.

Реальна політична практика доводить, що для забезпечення ефективного захисту національних меншин необхідні, з одного боку, відповідні правові регулятори на законодавчому рівні, а з другого – чіткі політичні й відповідні адміністративні заходи, а також належна фінансова підтримка з боку держави.

Характерною особливістю складу населення України є його поліетнічність. За даними Всеукраїнського перепису 2001 року, на території нашої держави проживають представники понад 130 національностей.

З 48,5 млн. громадян України 37,5 млн. українців (77,8% всього населення) і близько 11,0 млн. (22,2%) – представники інших національностей.

За етнічною ознакою Конституція України поділяє суспільство на громадян, які належать до української нації, корінних народів і національних меншин¹.

Разом з тим, слід зазначити, що число конституційованих національних меншин значно менше, ніж реально існуючих в державі. Про це, зокрема, свідчать дані про кількість етнічних громад, які офіційно (на юридично-правовій основі) реєструють свої національно-громадські організації. Таких, наприклад, у 1999 р. було 39², а станом на 2004 р. їх навіть зменшилося – до 33³.

Концептуальні підходи, а далі – і основоположні засади щодо проблем захисту прав національних меншин найперше закладені у вітчизняному законодавстві. Саме там вони знаходять свій реальний конкретний вияв. Так, законодавчо-правові акти ще Укра-

їнської РСР кінця 1980-х років і вже незалежної України початку 1990-х років справедливо оцінені фахівцями, в тому числі зарубіжними експертами, як такі, де найбільш повно відбиті права етнопонаціональних спільнот.

Основоположною правовою базою конструювання державної етнопонаціональної політики, у тому числі заходів для забезпечення потреб національних меншин у незалежній Україні стали Декларація про державний суверенітет України⁴, прийнята Верховною Радою України УРСР 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України⁵, схвалений 24 серпня 1991 р., Декларація прав національностей України⁶, ухвалена Верховною Радою України 1 листопада 1991 р., Закон України “Про національні меншини в Україні”⁷, прийнятий Верховною Радою України 25 червня 1992 р. Деякі положення про правовий захист національних меншин вміщено в Основах законодавства України про культуру⁸ 1992 р. (ст.2, 8), у Законах України “Про громадянство”⁹ 1991 (ст.2), “Про звернення громадян”¹⁰ 1996 р. (ст.6, 7), “Про місцеве самоврядування в Україні”¹¹ 1997 (ч.50 ст.26, 32, 37, 44), “Про свободу совісті і релігійні організації”¹² 1991 р. (ст.3, 4, 5, 6), “Про об’єднання громадян”¹³ 1992 р. (ст.4), “Про освіту”¹⁴ 1991 р. (ст.3, 7, 56), “Про видавничу справу” 1997 р. (ст.8), “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”¹⁵ 1997 р. (ст.3), “Про мови в Українській РСР”¹⁶ 1989 р., а також в інших законодавчих актах, ухвалених Верховною Радою України.

Відповідними міжнародними інституціями (ООН, Радою Європи, ОБСЄ і т.д.) неодноразово відзначався високий рівень законодавчо-правових актів України у сфері захисту національних меншин. Деякі з них за своєю важливістю випередили у часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових документів у цій галузі: Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1992 р.)¹⁷, Рекомендації №1201 ПАРЄ (1993 р.)¹⁸, Рамкової конвенції про захист національних меншин (1995 р.)¹⁹.

Значимо, що концептуальні засади етнопонаціональної політики майбутньої незалежної держави були викладені у вже згаданих вище Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) та в Декларації прав національностей України (1991 р.).

Перший з цих документів, визначаючи Українську РСР як суверенну національну державу, що розвивається на основі здійснення українською нацією свого невід’ємного права на самовизначення,

декларував зобов'язання держави щодо забезпечення національно-культурного відродження українського народу, його історичної свідомості та традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя. Головне, у контексті теми нашої статті те, що названий документ передбачав також, що громадяни всіх національностей становлять народ України; рівність перед законом усіх, незалежно від походження, расової та національної належності, мови тощо; гарантування всім національностям, що проживають на території України, права їх вільного національно-культурного розвитку; можливість утворення національно-адміністративних одиниць.

Отже, вже перший політико-правовий документ суверенної держави, що набувала незалежності, звертав увагу на поліетнічний склад населення та визнавав права національностей – етнічних груп, як окремі права. І, що особливо важливо, цей документ визнавав перевагу загальнолюдських цінностей та пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньо-державного права.

Доказом концептуальності підходів до захисту національних меншин служить наступний факт. Так, у процесі підготовки до Всеукраїнського референдуму про державну незалежність України, який відбувся 1 грудня 1991 року, Верховна Рада України прийняла Декларацію прав національностей України, виходячи саме з Декларації про державний суверенітет й Акта проголошення незалежності України²⁰.

У Декларації прав національностей України, держава гарантувала всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні та культурні права.

Рівність у правах для громадян, які самоідентифікуються як національні меншини, забезпечуються таким чином: заборонаю дискримінації за національною ознакою і покаранням за такі дії (ст.1); гарантуванням усім національностям права на збереження їхнього традиційного розселення та забезпеченням існування національно-адміністративних одиниць; зобов'язанням створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур (ст.2); гарантуванням права вільного користування різними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і розповсюдження інформації (ст.3).

У статті 3 цієї Декларації є положення, що тлумачить норму статті 3 Закону УРСР “Про мови в Українській РСР”(1989 р.)²¹ на користь меншин, а саме: замість використання поряд з українською мовою мов інших національностей передбачена можливість функціонування таких мов нарівні з державною мовою, а для визначення місця, де припускається таке використання мов, за тлумаченням Декларації, не вимагається проживання більшості громадян інших національностей, як це передбачається Законом, а достатнім критерієм може бути компактне проживання певної національності.

До того ж, згідно з Декларацією громадянам кожної національності гарантувалися також права на: сповідування своєї релігії; використання своєї національної символіки; відзначення своїх національних свят (ст.4); створення об’єднань і здійснення широкого кола культурної і просвітянської діяльності через такі об’єднання (ст.6); вільні контакти із своєю історичною батьківщиною тощо.

Стосовно базового закону у висвітлюваній галузі – Закону України “Про національні меншини в Україні” (1992)²², то він був першим і понині залишається єдиним системним і комплексним Законом України, який Верховна Рада України, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, прагнучи реалізувати Декларацію прав національностей України, дотримуючись міжнародних зобов’язань щодо національних меншин, прийняла з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток (преамбула Закону). Закон конкретизував і розтлумачив окремі положення Декларації щодо прав національностей та передбачив нові гарантії захисту прав національних меншин, зокрема на збереження життєвого середовища у місцях їхнього історичного та сучасного розселення.

Документ визначив потребу законодавчого врегулювання питань, пов’язаних з поверненням на територію України представників депортованих народів (ст.10), та визнавав потребу в розвитку міжнародного співробітництва в забезпеченні й захисті прав та інтересів національних меншин, зокрема шляхом укладання та реалізації багатосторонніх і двосторонніх договорів у цій сфері (ст.17), а також визнавав примат положень міжнародних договорів України над нормами національного законодавства у разі їх невідповідності (ст.19).

Завдяки саме такому своєму змісту зазначений Закон дістав від міжнародних і вітчизняних експертів високу оцінку за демо-

кратичність та відповідність міжнародним стандартам цього документа²³.

Аналіз вітчизняного законодавства, практичний досвід регулювання етнонаціональних процесів дають можливість визначити суть концептуальних підходів до цієї проблеми. Можна, звичайно, з певною мірою умовності визначити, що політика Української держави у сфері захисту національних меншин базується на таких загальних засадах:

- орієнтації на формування правової, демократичної держави;
- пріоритетності права й верховенства Закону;
- дотримання принципів єдиного громадянства;
- економічної, політичної та ідеологічної багатоманітності;
- гармонійного взаємозв'язку загальногромадянських й національних прав людини;
- забезпечення дійсної рівноправності етнічних груп у державотворчих процесах;
- збереження суверенітету й територіальної цілісності держави;
- гармонійної взаємодії та взаємовпливу економічного, політичного, соціального і національного чинників у суспільстві;
- поліетнічного і полікультурного плюралізму;
- поєднання національного інтересу та національних пріоритетів у державному, а не в етнічному значенні;
- паритетності прав і взаємовигідного співробітництва з іншими державами, міжнародними організаціями і незалежними експертами у етнонаціональній сфері.

Найсуттєвіше і водночас найважливіше те, що незалежна Україна найвищою метою своєї етнополітики визначила створення оптимальних умов для гармонійного і перспективного розвитку у складі поліетнічного населення держави усіх складових етнонаціональної структури українського суспільства – української нації, національних меншин, корінних народів²⁴.

І, чи не найпріоритетнішим напрямом із цього ряду є забезпечення комплексу заходів щодо захисту прав і задоволення потреб національних меншин.

Сучасна етнополітична ситуація в Україні характеризується в цілому активним підвищенням ролі національного чинника у суспільно-політичному житті та проявом певних тенденцій, які прямо впливають на стан розвитку держави. Серед цих тенденцій, на нашу думку, ключовими видаються такі:

- відродження національної самосвідомості етнічних груп;
- вдосконалення самоорганізації етнонаціональних спільнот;
- активізація пошуків форм і засобів реалізації специфічних потреб та запитів національних меншин;
- подальша політизація етнонаціональних громад та її вплив на посилення взаємозв'язку між політичною і міжетнічною стабільністю;
- консолідація національних меншин навколо державотворчих процесів і формування політичної нації;
- посилення багатокультурного розвитку етнічних спільнот;
- наростання впливу міграційних процесів на економічну, соціально-політичну, демографічну сфери життєдіяльності суспільства.

Необхідно окремо зазначити, що досягнення України у сфері законодавчого забезпечення прав національних меншин – неzapepечні. Наша держава змогла уникнути міжнаціональної напруги завдяки послідовному проведенню політики дотримання етнічних прав і підтримки національних меншин. На щастя, жодна з етноконфліктних загроз не набула критичної точки розвитку. Відомий “нульовий варіант” громадянства і прогресивний, демократичний Закон “Про національні меншини в Україні” дали змогу уникнути міжетнічних конфліктів²⁵.

Разом з тим, стрімкий розвиток етнічних і міжнаціональних процесів, зростаюча активність етнонаціональних спільнот конче вимагають вдосконалення механізмів реалізації чинних нормативно-правових актів, а головне – оновлення законодавчого поля державної етнонаціональної політики і захисту національних меншин. Це – нагальна вимога нинішнього етапу розвитку українського суспільства.

Початок цьому оновленню було закладено у відповідних конституційних положеннях Основного Закону нашої держави. Так, правове забезпечення державної етнополітики щодо захисту національних меншин знайшло своє чітке правове забезпечення в Конституції України 1996 року²⁶, в преамбулі якої зазначається, що Верховна Рада України приймає Конституцію від імені українського народу. Формулювання “український народ” є основоположною категорією вітчизняного конституційного права, яка тлумачиться як сукупність громадян України всіх національностей. Громадянин України, незалежно від його національності, є суб'єктом конститу-

ційного права країни, і, як зазначено в п.3 ч.1 статті 92 Конституції, питання регламентації прав корінних народів і національних меншин підлягає визначенню виключно законами України, що має на меті унеможливити свавілля будь-якої гілки влади або посадової особи.

Ключовою у визначенні напрямів державної політики стосовно національних меншин є стаття 11 Основного Закону. Вона фіксує ставлення Української держави до розв'язання проблем подальшого розвитку міжнаціональних відносин в Україні, закріплюючи положення, що “державна сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”. Конституційно гарантовано забезпечення місцевими державними адміністраціями в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин виконання державних і регіональних програм їхнього національно-культурного розвитку (ст.119).

Практично-прикладне значення зазначених конституційних настанов полягає, насамперед, у тому, що держава розробляє конкретні програми і призначає державні інституції, відповідальні за їх реалізацію.

Так, наприклад, Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку культур національних меншин України, Програму відродження й розвитку освіти національних меншин на 1994 – 2000 рр. За Комплексним планом заходів розвитку культур національних меншин України на період до 2001 р. здійснювалася організація наукових досліджень з проблем етнокультурного розвитку національних меншин, підготовка кадрів з-поміж представників етнонаціональних громад. Кабінет Міністрів затвердив також комплексні заходи щодо розвитку культур національних меншин на період до 2005 р., заходи стосовно державної підтримки збереження культурної спадщини кримських караїмів і кримчаків на період до 2005 року, програму “Роми України”²⁷.

У нашій державі діє спеціальний орган виконавчої влади з питань міжетнічних відносин та національних меншин – Державний комітет України у справах національностей та міграції. Відповідно до покладених на нього повноважень Комітет розробляє і втілює в життя заходи, спрямовані на захист та задоволення потреб національних меншин²⁸.

Щодо контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері забезпечення прав та захисту національних меншин, то його здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен).

У відповідності з Конституцією України громадянам усіх національностей гарантується звернення в судові інстанції для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст.8). Такі права зазвичай захищаються вітчизняними судами. А після використання всіх національних засобів правового захисту кожен може звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст.59).

Як суб'єкт міжнародного права і рівноправний учасник міжнародного спілкування Україна ратифікувала переважну більшість конвенцій та угод у сфері захисту прав людини. З урахуванням цього державна етнополітика України здійснюється також відповідно до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і факультативного протоколу до нього, Декларації 47-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, розділу Заключного акта Наради з безпеки та співпраці в Європі з прав людини (Гельсінкі. 1 серпня 1975 р.), Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ, Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту, Ословських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин та інших міжнародних документів²⁹.

Головне, що засвоїла і прийняла незалежна Україна, – це те, що захист прав національних меншин сучасними документами міжнародного права розглядається як невід'ємна частина міжнародного захисту прав людини, а, отже, такий захист є і предметом міжнародного співробітництва держав.

Ключовим концептуальним підходом у цій сфері і характерною особливістю сучасного розвитку міжнародно-правового захисту прав меншин слід вважати органічний взаємозв'язок між актами міжнародного права різного рівня, їх гармонійний розвиток, формування як універсальних, так і регіональних систем захисту меншин.

Аналізуючи весь комплекс чинників і міжнародного, і внутрішньодержавного порядків, можна констатувати наступне. Державна етнополітика в Україні ґрунтується на визнанні закономірностей зростання національної самосвідомості, існуванні етнічної гетерогенності населення, тісної взаємодії у суспільстві національного чинника з економічними, соціально-політичними й правовими процесами.

Чільними концептуальними засадами у захисті прав етнонаціональних меншин в Україні передусім слід назвати такі:

- функціонування такого правового поля, яке гарантує рівні права і свободу всім громадянам незалежно від раси, національності, етнічного походження;
- забезпечення сприятливих умов для розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин;
- сприяння зміцненню духовної єдності поліетнічного українського суспільства;
- підтримання у міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, поваги до культури, мови, релігій, традицій та звичаїв етнічних груп;
- запобігання будь-яким проявам сепаратизму, забезпечення на основі міжнаціонального миру й злагоди суверенітету і територіальної цілісності держави;
- відновлення прав депортованих осіб за національною ознакою та недопущення при цьому нових дискримінаційних утисків щодо громадян цієї категорії;
- дотримання гарантій, які усувають вияви екстремізму, дискримінації громадян за національною, релігійною або мовною ознаками;
- послідовний захист прав іммігрантів та біженців;
- ініціювання через відповідне законодавство державних комплексних програм для участі громадян незалежно від їхньої національності в усіх сферах матеріального і духовного життя, у здійсненні державної етнополітики.

Отже, від проголошення Декларацій до розробки Концепцій, від Концепцій до прийняття Законів і, нарешті, від Законів до систематичної, копіткої праці задля максимальної реалізації кожної із їх статей, а також до приєднання та ратифікації багатьох міжнародних документів, тісної співпраці з відповідними структурами ООН, ОБСЄ, Ради Європи тощо – такими є, справді, непрості ета-

пи становлення державного механізму захисту прав національних меншин в Україні.

Аксіоматичною є теза, що побудова в багатонаціональній Україні відкритого громадянського суспільства і, дійсно, правової, демократичної держави, формування яких повинно базуватися на гармонійному співжитті громадян різного етнічного походження, неможлива без цілеспрямованого, послідовного вирішення питань, які існують і котрі виникатимуть у міжетнічних відносинах, і без високоефективного забезпечення прав національних меншин.

Наприйдешні десятиліття для Української держави визначальним є розвиток стосунків з європейськими і євроатлантичними структурами, передусім – з Європейським Союзом. Успіх євроінтеграційних орієнтацій України, подолання економічних труднощів і наближення системи національного господарювання до стандартів ЄС залежатиме і від успішної демократизації суспільства, що означатиме не лише як економічну інтеграцію, а й інтеграцію в політичній, правовій та культурній площині. А цей процес неможливий без вирішення всієї проблематики захисту прав і забезпечення потреб національних меншин.

¹ Конституція (Основний Закон) України. – К., 1996. – Стаття 11.

² Бюлетень Держкомнаціміграції України. – К., 1999. – №3. – С. 20.

³ Міжнаціональні відносини і національні меншини України: стан, перспективи. – К., 2004. – С. 164.

⁴ Декларація про державний суверенітет України // Вісник Верховної Ради України (далі ВВР України). – 1990. – №31. – Ст.429.

⁵ Акт проголошення незалежності України // Там само. – 1991 - №38. – Ст. 502.

⁶ Декларація прав національностей України // Там само. – 1991. – №25. – Ст. 799.

⁷ Про національні меншини в Україні: Закон України // Там само. – 1992. – №36. – Ст. 529.

⁸ Основи законодавства України про культуру // Там само. – 1992. – №32. – Ст. 295.

⁹ Про громадянство України: Закон України // Там само. – 2001. – №13. – Ст. 65.

¹⁰ Про звернення громадян: Закон України // Там само. – 1996. – №47. – Ст. 256.

¹¹ Про місцеве самоврядування: Закон України // Там само. – 1997. – №24. – Ст. 170.

- ¹² Про свободу совісті і релігійні організації: Закон УРСР // Там само. – 1991. – №25. – Ст. 283.
- ¹³ Про об'єднання громадян: Закон України // Там само. – 1992. – №34. – Ст. 504.
- ¹⁴ Про освіту: Закон України // Там само. – 1996. – №21. – Ст. 84.
- ¹⁵ Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України // Там само. – 1997. – №50. – Ст. 302.
- ¹⁶ Про мови в Українській РСР: Закон УРСР // ВВР УРСР. – 1989. – №45.
- ¹⁷ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 175–196.
- ¹⁸ Рекомендація №1201 (1993) 44-ї Парламентської асамблеї Ради Європи щодо тексту додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 176–181.
- ¹⁹ Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. – К., 198. – Вип.21. – С. 135–175.
- ²⁰ Див.: ВВР України. – 1991. – №38. – Ст. 502.
- ²¹ Див.: ВВР Української РСР. – 1989. – №45.
- ²² Закон України “Про національні меншини в Україні” // ВВР України. – 1992. – №36. – Ст. 529.
- ²³ *Шульга М.* Міжнаціональний досвід захисту прав національних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 27–28.
- ²⁴ Див.: Національні меншини України у ХХ столітті: політико-правовий аспект. – К., 2000. – С. 31–32.
- ²⁵ *Удовенко Г.Й.* Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2003. – №3. – Ст. 58.
- ²⁶ Конституція (Основний Закон) України // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
- ²⁷ Див.: Міжнаціональні відносини та національні меншини України: стан, перспективи. – К, 2004. – С. 160–185.
- ²⁸ *Чілачава Р., Пилипенко Т.* Деякі аспекти реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України // Міжнаціональні відносини і національні меншини України: стан, перспективи. – К., 2004. – С. 160–162.
- ²⁹ Див.: *Товт М.М.* Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). – Ужгород. – 2002. – С. 5, 137.