

УДК 34

**І.Ю.Кушніренко**, к.пол.н.

*Одеський державний екологічний університет*

## **ФОРМУВАННЯ ЗАСАД СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ**

*Проведено аналіз процесів формування національних та міжнародно-правових норм, які регулюють права національних меншин, визначено двоїстість сучасного стану правових засад захисту прав національних меншин, запропоновано шлях ліквідації недоліків етнонаціональної політики.*

**Ключові слова:** національні меншини, етнонаціональна політика, міжетнічні відносини.

У державному регулюванні міжетнічних відносин значна роль належить зміцненню та вдосконаленню соціальних норм, правової бази та соціального механізму здійснення прав національних меншин, що сприяє реалізації міжетнічної толерантності в політичному процесі сучасної України. У зв'язку з наявністю у складі населення України ряду етнічних груп, окремих проблем у відносинах між ними, а також виходячи із загального стану мовного і культурного буття як української нації, так і інших національностей, Українська держава спрямовує свою етнонаціональну політику на розв'язання таких проблем, як: 1) гармонізація міжетнічних відносин, досягнення міжнаціональної злагоди, утвердження в міжетнічних стосунках атмосфери толерантності, дружби, високої взаємної довіри, поваги до мов, культур, традицій, звичаїв релігій; 2) правове забезпечення рівних можливостей для участі громадян, незалежно від їх національності, в усіх сферах матеріального і духовного життя, в управлінні державними і громадськими справами; зміцнення гарантій, які виключали би прояви націонал-екстремізму, дискримінацію громадян за національною, релігійною або мовною ознакою; 3) відродження українського етносу, забезпечення етнокультурної самобутності української нації, її динамічного відтворення, піклування про національно-культурні потреби українців за рубежом; 4) відродження духовного життя національних меншин на принципах національно-територіальної автономії, захист їх етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності; 5) відновлення прав депортованого за радянських часів кримськотатарського народу та інших національних меншин, здійснення заходів щодо їх правової, політичної, соціально-культурної реабілітації [1].

Традиція дбайливого ставлення до прав національних меншин в Україні має глибоке коріння. Україна є унітарною державою, де цивільні права визначаються на основі громадянства, а не за приналежністю до певної етнічної групи. Захист прав національних меншин може здійснюватися лише на теренах поваги прав окремих індивідів. Таким чином, всі питання, пов'язані з духовним та культурним життям інших народів, що проживають на території України, вимагають високого рівня турботи про них не тільки на місцевому чи регіональному, а й державному рівні. Україна, як суб'єкт міжнародного права і рівноправний учасник міжнародного спілкування, 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, Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ, Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту, Ословських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин та інших міжнародних документів.

Найважливішим міжнародно-правовим документом у сфері захисту прав національних меншин для всіх європейських країн і зокрема для України є Рамкова конвенція про захист національних меншин. Великий крок до впровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав національних меншин зробила Україна, ратифікувавши 15 березня 2003 р. Європейську хартію регіональних мов або мов меншин.

Основні засади етнонаціональної культури (на той час ще майбутньої) незалежної держави викладені в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та в Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р. Отже, вже перші політико-правові документи держави, що набувала незалежність, звертали увагу на поліетнічний склад населення та визнавали права національностей — етнічних груп — як окремі права. І що особливо важливо, ці документи визнавали перевагу загальнолюдських цінностей та пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права.

Прагнучи реалізувати Декларацію прав національностей України, виходячи із життєвих інтересів української нації та всіх національностей у справі розбудови незалежної демократичної держави, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, дотримуючись міжнародних зобов'язань щодо національних меншин, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про національні меншини в Україні» (25 червня 1992 р.). Правове забезпечення державної етнополітики щодо захисту національних меншин в Україні знайшло свого правового забезпечення в Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року.

Питанням захисту прав національних меншин приділено значну увагу в договорах про основи добросусідства і співробітництва з країнами-сусідками та з іншими країнами євразійського континенту. В угодах стверджуються зобов'язання держав у виконанні положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, а також дотриманні міжнародних стандартів у галузі прав людини, закріплених у Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини та інших основоположних документах Організації Об'єднаних Націй.

Саме такий зміст законодавства та етнополітики України дає підстави міжнародним та вітчизняним експертам високо оцінювати демократичність правового регулювання у цій сфері суспільних відносин в Україні та відповідність його міжнародним стандартам.

Але все ж таки про наявність проблем у процесі подальшого вдосконалення законодавства із захисту прав національних меншин свідчить той факт, що починаючи з 1992 р. всі спроби прийняти нові спеціальні закони або внести зміни до чинних у цій сфері документів зазнавали поразки. Свідченням цього є багаторічне зволікання із прийняттям Верховною Радою України законопроектів «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні», «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України», «Про реабілітацію та забезпечення прав осіб із числа національних меншин, що зазнали репресій та були депортовані з території України» та інших нормативно-правових актів у цій сфері.

Вітчизняні та зарубіжні фахівці з питань національних меншин, досліджуючи та аналізуючи Закон України «Про національні меншини в Україні» та застосування його норм на практиці, зазначають існування ряду недоліків, пов'язаних як із рамковим характером цього документа, так і з недосконалістю окремих його положень.

Так, наприклад, відповідно до положень ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні» центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин було визначено Міністерство у справах національностей України [2]. Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. було створено Міністерство у справах національностей та міграції, що, на думку фахівців, означало суттєве порушення закону. Наступними порушеннями наведеної статті закону, уявляється, стали: ліквідація цього міністерства в 1995 р. та створення на його базі Державного комітету України з тією ж назвою; остаточна ліквідація у 1999 р. цього відомства як центрального органу виконавчої влади із частковою передачею його функцій Міністерству юстиції України; низка прямих чи опосередкованих змін у функціях і структурі цих відомств, які відбувалися протягом 1993 — 2012 рр. на підставі актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Реорганізаційними поступами останніх років були: ліквідація у 2010 році Державного комітету у справах національностей та релігій та передача його функцій до компетенції Міністерства культури України, а також створення Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, який функціонує до теперішнього часу.

Як уже зазначалося, ці положення можна визначити, і тим самим виправити помилки та недоробки, шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні». Проект однойменного закону був прийнятий 11 липня 2007 р. Державним комітетом у справах національностей та релігій але подальшого ходу цей законопроект, на жаль, не зазнав.

У Проекті Закону в ч. 1 ст. 8 вже не конкретизується центральний орган державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин у вигляді Міністерства у справах національностей України, а мова йде про те, що «формування та реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних відносин здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади» [3].

Що стосується мовних прав, то Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992) не тільки уточнює, а й певною мірою звужує їх порівняно з положеннями Декларації прав національностей України. Таким звуженням прав, на думку вітчизняних дослідників В. Мармазова та І. Піляєва, зокрема є: заміна вимоги щодо «компактного проживання» вимогою становити «більшість населення»; заміна формулювання «вільне користування рідними мовами у всіх сферах суспільного життя» формулюванням «користування у роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій»; підкреслення вищого статусу державної мови шляхом заміни формулювання «нарівні з державною українською мовою» на формулювання «поряд з державною українською мовою» [4]. Необхідно зазначити, що Проект Закону ніяк не вирішує такого звуження мовних прав національних меншин, залишаючи цю статтю Закону без змін, що, уявляється, є великою прогалиною у законодавстві, оскільки питання залишається відкритим.

Ще більш ускладнює застосування положень закону, тобто захист прав національних меншин, нечітке, як уявляється, визначення у нормативному тексті ст. 3 самих адресатів, бенефіціаріїв прав національних меншин. До національних меншин, як зазначено в законі, належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Таке визначення, на думку М. Шульги, «з одного боку, є дуже демократичним, а з іншого — дуже широким. Адже воно не містить ані нижніх, ані верхніх кількісних обмежень, ані часового критерію проживання на даній території, ані якихось іще обмежень. І це дозволяє заявляти про свою належність до національної меншості будь-якій групі (навіть тій, що складається із двох осіб) не укр..аїнців буквально на наступний день після прийняття ними українського

громадянства» [5]. Аналізуючи цю норму закону, В. Мармазов та І. Піляєв слушно зазначають, що в законодавстві України досі не передбачено жодної чіткої правової процедури національного самовизначення громадян і що «почуття національного усвідомлення та спільності між собою» є досить суб'єктивним, тож фактично це ставить проблему визначення національних меншин у залежність від позиції виконавчої влади [6].

Проект Закону дещо видозмінив визначення «національних меншин», але не врахував усіх недоліків попереднього визначення у Законі «Про національні меншини в Україні». Частина 1 ст. 1 Проекту Закону визнає національними меншинами громадян України, які не є українцями за національністю, постійно проживають на її території, чисельність яких менша, ніж чисельність українців, відрізняються мовою, культурою, звичаями та релігією, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою, бажання зберігати і розвивати власну етнокультурну самобутність.

Непослідовність законодавця, неузгодженість окремих законодавчих актів призвели до того, що деякі норми Закону України «Про національні меншини в Україні», тобто проголошені в ньому окремі права, так і залишилися тільки деклараціями. До таких нічим не підкріплених декларацій закону належать, на наш погляд, норма частини 2 статті 14, яка проголошує, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади, та стаття 9, відповідно до якої громадяни України, які належать до національних меншин, мають право обиратися або призначатися на рівних умовах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади місцевого й регіонального рівнів тощо.

Непослідовний розвиток законодавства справляє негативний вплив на національні меншини. Про це свідчить факт відсутності в усіх нових редакціях Закону України «Про вибори народних депутатів України» (2001-2011 рр.) нормативного тексту статті 7 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (1997 р.) [7], що був спрямований на сприяння забезпеченню парламентського представництва меншин, які проживають компактно, шляхом обов'язкового включення місцевостей, у яких мешкають окремі національні меншини, в межі одного виборчого округу; а якщо кількість виборців, що належать до національної меншини, була більшою, ніж це потрібно для формування одного виборчого округу, то округи мали формуватися таким чином, щоб хоча б в одному з них виборці, які належать до національних меншин, становили більшість від загальної кількості виборців у виборчому окрузі. Отже, цілком ймовірно вважати факт припинення дії вищезазначеної норми як порушення конституційного принципу неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч.3 ст. 22 Конституції України 1996 р.) [8].

Відсутні в законодавстві України також і спеціальні норми, спрямовані на вирівнювання можливостей представників національних меншин з представниками титульної нації щодо їх доступу до обіймання посад в інших органах державної влади та місцевого самоврядування. Отже, можемо констатувати, що в чинному законодавстві України сьогодні відсутні будь-які спеціальні положення щодо сприяння забезпеченню як парламентського представництва національних меншин, так і їх представництва у місцевих органах влади. А це означає, що відповідні положення статей 9 та 14 закону залишаються деклараціями, що не створюють належних умов для реалізації і захисту проголошених у них прав. Тобто йдеться про те, що в Україні фактично не забезпечені законодавчі умови захисту та практичної реалізації головних політичних прав національних меншин - права на політичне представництво та права на участь в управлінні державними і громадськими справами, незважаючи на їх проголошення як у Декларації прав національностей, так і в Законі України «Про національні меншини в Україні».

Прикладом невідомості норми через відсутність її тлумачення та чіткого визначення механізмів реалізації залишаються положення статті 16 закону, покликани визначити відповідальність держави щодо фінансової підтримки системи культури та освіти національних меншин. Ця норма закону стверджує, що у державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин. Практично це вимагає наявності окремої статті бюджету, спрямованої на розвиток національних меншин. Але й у цьому положенні, як і в деяких інших, залишається невизначеним, яка ж частка бюджету може бути виділена на розвиток національних меншин, яким чином і в яких напрямках повинні використовуватися ці кошти. Щодо прийнятого Проекту Закону, то він теж не вирішує цього питання, залишаючи статтю у такій само редакції. Але цю проблему частково вирішують Постанови ВРУ, КМУ, Накази міністерств.

Багаторічне зволікання із прийняттям Верховною Радою України законопроекту «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» підтверджується інформацією Міністерства юстиції України про виконання постанови Верховної Ради України «Про спеціальну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання країною європейських стандартів з прав і свобод людини» та «Про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні». 29 червня 2011 року Міністерство юстиції надіслало до Міністерства закордонних справ підготовлену за участю зацікавлених органів державної влади 7-му періодичну доповідь України про виконання Міжнародного пакту з громадянських та політичних прав для передачі на розгляд Комітету ООН з прав людини.

З 15 жовтня по 2 листопада 2012 року тривала робота 106-й сесії ООН з прав людини, де попередньо було розглянуто 7-му періодичну доповідь України в рамках підготовки до захисту доповіді, яка орієнтовно відбудеться у 2013 році. У доповіді повідомлялося, що «на виконання Указу Президента України В.Ф. Януковича «Про додаткові заходи з облаштування кримських татар, інших осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, які повернулися чи повертаються на постійне місце проживання в Україну» від 14 травня 2010 року № 615/2010, на виконання домовленостей, досягнутих під час робочого візиту Президента України до Французької Республіки для участі у другій сесії Парламентської асамблеї Ради Європи та за результатами зустрічей з керівництвом Ради Європи 27 квітня 2010 р. (доручення Президента України від 30 квітня 2010 р. № 1-1/806), і відповідних доручень Уряду Міністерством культури розроблено проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України». Зазначений законопроект на даний час знаходиться на погодженні із заінтересованими органами, після чого його буде надіслано до Міністерства юстиції для проведення правової експертизи та в установленому порядку подано до Кабінету Міністрів України для наступного внесення на розгляд Верховної Ради України» [9].

Аналізуючи вищезазначену доповідь можна зробити висновок про сталість та зволікання у прийнятті законопроекту, про дуже сповільнене просування цієї справи до логічного кінцевого результату. Проведений огляд нормативно-правової бази вітчизняного законодавства щодо захисту прав національних меншин дає підстави зробити висновок про двоїстість сучасного стану правових засад та організаційних умов захисту прав національних меншин в Україні. Ця двоїстість проявляється, зокрема, у тому, що, з одного боку, в нормах і положеннях політико-правових і юридичних актів України відбиті практично всі права національних меншин, передбачені міжнародно-правовими документами, але, з іншого боку, деякі з них не мають механізмів реалізації, а інші протягом багатьох років не виконуються або виконуються органами державної влади лише

частково. Найбільш чітко така двоїстість простежується у підходах до колективних прав. За визнання їх на рівні декларативних норм спостерігаються значні складнощі (як правового, так і політичного характеру) у їх практичній реалізації. Це стосується передусім питань реалізації права на представництво в органах влади та права на самоврядування.

Отже, можна зробити ряд висновків, які матимуть практичне значення для ліквідації існуючих недоліків у діючому законодавстві України з досліджуваних питань: існує нагальна потреба в розробці цілісного національного законодавства, в основу якого має бути покладена Концепція державної етнонаціональної політики в Україні, роботу над якою необхідно не тільки відновити, а й якомога швидше закінчити; обов'язковим першочерговим завданням має стати прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні»; при створенні нових законів та законодавчих актів у галузі етнополітики бажано детально вивчати й використовувати досвід інших європейських країн і сучасні тенденції міжнародного права; ефективність та успішність вирішення цих проблем значною мірою залежатиме від установа не лише задекларованої, а й реальної співпраці офіційних суб'єктів законодавчої ініціативи з широким колом науковців, незалежних експертів, неурядових організацій, у першу чергу створених самими меншинами.

### Список літератури

1. Шелест Д., Юрченко М. Політико-правові основи етнодержавотворення в Україні. — Одеса: Астропринт, 1999. — С. 93 - 94.
2. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — С. 529.
3. Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» (проект) від 11 липня 2007 року // <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/index/> Офіційний сайт Державного комітету України у справах національностей та релігій.
4. Мармазов В.Є., Піляєв І.С. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми. — К.: Вентурі, 1999. — С. 132.
5. Шульга М.О. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин // Права людини в Україні: Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. - К.: Вентурі, 1998. – Вип. 21. – С. 132.
6. Мармазов В.Є., Піляєв І.С. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми. — К.: Вентурі, 1999. — С. 133.
7. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 29 вересня 1997 року № 541/97 // Вісник Верховної Ради України. – 1997. - № 43. - С. 280.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28. 06. 1996 р. // Вісник Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
9. Інформація Міністерства юстиції України про виконання постанови Верховної Ради України «Про спеціальну доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини «Стан дотримання країною європейських стандартів з прав і свобод людини» та «Про щорічну доповідь Уповноваженого ВРУ про стан дотримання та захисту прав і свобод людини»//<http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article>

#### **Формирование основ становления и обеспечения прав национальных меньшинств в Украине.**

**Кушніренко І.Ю.**

*Проведен анализ процессов формирования национальных и международно-правовых норм, регулирующих права национальных меньшинств, определена двойственность современного положения правовых основ защиты прав национальных меньшинств, предложены пути ликвидации недостатков этнонациональной политики.*

**Ключевые слова:** национальные меньшинства, этнонациональная политика, межэтнические отношения.

#### **Formation of the bases of establishment and maintenance of the rights of national minorities in the Ukraine.** **Kushnirenko I.U.**

*The analysis of the processes of the formation of the national and international-legal norms, which regulate the rights of national minorities, is carried out, the duality of the contemporary position of the lawful bases of the protection of the rights of national minorities is determined, are proposed the ways of the liquidation of deficiencies in the ethnic national policy.*

**Keywords:** national minorities, ethnic national politics, the interethnic of relation.