

*Мирослава АНТОНОВИЧ,
кандидат філологічних наук, магістр права,
докторант Національного університету
«Києво-Могилянська академія»,
випускниця програми ім. Фулбрайта*

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЩОДО ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СВІТЛІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

Вступ

Проблема національних меншин є дуже актуальною для України, на території якої проживають за переписом 2001 р. 130 національностей. Українці становлять 77,8%, росіяни - 17,3%. Далі йдуть білоруси (0,6%), молдавани (0,5%), кримські татари (0,5), болгары (0,4%), угорці, румуни та поляки (по 0,3%), євреї (0,2%) та ін. Якщо до цього ж врахувати, що перепис не дав реальної картини національного складу населення України через нечіткість формулювання запитань, очевидна важливість правового регулювання становища національних меншин в Україні, яке здійснюється як національним законодавством, так і тими міжнародно-правовими актами, що були належним чином ратифіковані Верховною Радою України і введені в систему національного законодавства. Окремі аспекти співвідношення таких норм розглядалися як українськими (Н.Беліцер, В.Нікітюк, М.Товт та інші), так і зарубіжними (Р.Якемчук, Т.Кузьо та інші) науковцями (1). Ми маємо на меті проаналізувати українське законодавство щодо прав національних меншин та порівняти його норми з тими, що передбачені міжнародно-правовими актами з прав національних меншин.

Поняття «національна меншина»

Ні Статут ООН, ні Загальна декларація прав людини не використовують термін «національні меншини». Терміна «меншина» навіть немає у списку можливих підстав дискримінації. Виняток до цієї загальної тенденції становила Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (далі - Європейська конвенція), у статті 14 якої серед підстав дискримінації, яка забороняється, поряд з ознаками статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політич-

них чи інших переконань, зазначаються національне або соціальне походження, належність до національних меншин тощо.

До недавнього часу основне навантаження у міжнародному праві з прав національних меншин несла стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., яка передбачає, що «у тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися надбаннями своєї культури, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою». Отже, відповідно до цієї статті:

- 1) Права національних меншин не обов'язково універсальні, оскільки національні меншини існують не в усіх державах.
- 2) Стаття стосується прав осіб, а не груп, тобто обмежується колективний вимір прав.
- 3) Члени національних меншин характеризуються не як такі, що мають права, а як такі, яким не може бути відмовлено в них.
- 4) Стаття чітко не передбачає дії держави чи джерела забезпечення прав національних меншин (2).

Важлива стадія «стандартизації» прав меншин була завершена прийняттям 18 грудня 1992 р. Резолюції 47/135 ГА ООН, яка включає Декларацію про права осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних та лінгвістичних меншин» (3). З одного боку, Декларація включає положення щодо відповідних можливостей для осіб, що належать до меншин, для вивчення своєї рідної мови чи навчання рідною мовою (п. 3 ст. 4). З другого боку, члени національних меншин заохочуються до здобуття знань про культуру більшості, а отже виключається зосередження на правах самих меншин, У назві Декларації до списку видів меншин включено і національні меншини, однак не зрозуміло, чи мова йде про державну приналежність чи внутрішнє громадянство членів таких меншин. Німеччина, наприклад, наполягала, що Декларація стосується тих членів меншин, які мають внутрішнє громадянство, в той час як Нігерія застерігала, що Декларація викличе ворожість до іммігрантів чи іноземців. У самому тексті Декларації немає визначення меншин, оскільки робоча група Комісії з прав людини, яка готувала проект Декларації, вважала, що прикметники «національний», «етнічний», «релігійний» чи «лінгвістичний» є достатніми дефініціями. Будь-які пропозиції щодо включення пра-

ва на автономію для меншин були відхилені як неприйнятні під час роботи над проектом, навіть рівень «самоврядування» (self-management) було відхилено. В цілому, неприйнятними для держав були будь-які поняття з першою частиною «само» (self) щодо меншин. У Декларації права все ще стосуються осіб, що належать до меншин, а не до меншин, як таких, тобто права залишаються індивідуальними правами, хоч їх колективний вимір розширений. Наприклад, стаття 1 Декларації передбачає, що держави оберігають на своїх територіях існування і самобутність національних чи етнічних, культурних, релігійних і мовних меншин (а не просто осіб, які належать до меншин).

Серед критеріїв, за якими виділяють національні меншини, в першу чергу слід зазначити історичний чинник та розмір. Т.Вараді виділяє ще й такий чинник, як вибір чи доля, і наводить приклад угорців Трансільванії, які ніколи не переселялись, але волею долі опинились під суверенітетом іншої держави. Конституції та законодавчі акти різних держав ідентифікують національні меншини на основі різних критеріїв. Так, Акт про права національних та етнічних меншин Угорщини 1993 р. встановлює такий критерій виділення національної меншини, як проживання в Угорщині не менш як одне століття. Закон Естонії 1993 р. Про культурну автономію для національних меншин встановлює критерій «більш ніж три тисячі членів меншини» (4) тощо.

Рекомендації 1201 Ради Європи щодо Додаткового протоколу № 10 про права меншин до Європейської конвенції визначають такі критерії національних меншин:

- проживання на території цієї держави і перебування в її громадянстві;
- довготривалі і міцні зв'язки з цією державою;
- виявлення відмінних етнічних, культурних та інших особливостей;
- достатнє представництво тощо.

Права національних меншин за законодавством України

Правове регулювання становища національних меншин в Україні має дві особливості: 1) законодавство України не встановлює жодних критеріїв для визначення національних меншин, за винятком виявлення почуття національного самоусвідомлення та

спільності між собою; 2) титульна українська нація, яка за результатами перепису становить майже 78%, в декількох регіонах України за мовною ознакою фактично є меншістю, а отже також потребує захисту.

Статус України як, з одного боку, національної держави, а з другого, - багатонаціональної, полікультурної, був закріплений в Конституції України 1996 р., де в Преамбулі дається визначення Українського народу як громадян України всіх національностей, тобто в основі такого визначення української політичної нації як елементи громадянської нації, так і етнічної (5).

Традиції уважного ставлення до прав національних меншин в Україні мають глибоке коріння - починаючи від доби УНР. III Універсал Української Центральної Ради проголошував поряд з іншими правами і свободами «можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами» (6, 20). Російському, єврейському, польському та іншим народам в Україні надавалась національно-персональна автономія для забезпечення їхніх права і свободи самоврядування в справах національного життя (6, 20). В IV Універсалі Української Центральної Ради проголошувалось: «в самостійній Українській Народній Республіці нації користуватимуться правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом 9-го січня» (7). Мова йде про Закон Української Центральної Ради «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р., який надавав кожній з націй, що населяли Україну, «право в межах Української Народної Республіки на національно-персональну автономію: тобто право на самостійне влаштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу...» (8). Жодна європейська держава не мала на той час такого закону. Перший товариш секретаря з Єврейських справ у розширеному Генеральному Секретаріаті М. Зільберфарб порівнював цей закон з діяннями Великої Французької революції, в той час як остання проголошувала права людини, український закон проголошував права націй (9).

Однак, коли Україна ввійшла до складу Радянського Союзу, ці великі здобутки української нації щодо дружніх відносин з усіма меншинами в Україні замовчувались і акцентувались ідеї єврейських погромів в Україні, бандерівської загрози, національної нетерпимості для дискредитації ідеї українського націоналізму. «Факти, однак, свідчать, що український національно-визвольний рух ніко-

ли не пропонував досягти своїх цілей за рахунок чи всупереч неукраїнському населенню країни» (10), Такі твердження про те, що українська національна ідея не спрацювала, звучали вже в роки незалежної України, однак фактично нічого не робилось, щоб ця ідея почала працювати.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України 1 листопада 1991 р. було прийнято Декларацію прав національностей України (11). Першим законодавчим актом незалежної України у сфері міжетнічних взаємин був Закон «Про громадянство» 1991 р., який передбачав «нульовий варіант» щодо набуття громадянства України - кожен мешканець України автоматично отримав право на громадянство України (12). Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. (13) імплементував норми міжнародно-правових актів з прав національних меншин, а де в чому і перевершив їх. Закон визначає національні меншини як групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою (ст. 3), а отже не встановлюються жодні критерії визначення меншин на зразок розміру, тривалості проживання на території України тощо. Держава гарантує всім національним меншинам права на національну культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій тощо (ст. 6). Однак, як зазначено у Висновку Ради Європи від 1 березня 2002 р. щодо звіту України 1999 р., гарантії культурної автономії сформульовані в Законі дуже загально і слід більш чітко визначити це поняття (14, пара. 32).

Права національних меншин закріплені також в Конституції України 1996 р. в статті 10 (мовні права української нації, корінних народів та національних меншин в Україні), статті 11 (національно-культурні проблеми української нації, корінних народів і національних меншин України), статті 53 (право національних меншин на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства).

Стаття 11 Конституції України визначає і закріплює ставлення України як держави до вирішення національно-культурних і мовних проблем і на рівні загальних засад вирішує два питання.

По-перше, конституційно визначає характер та основний зміст політики держави щодо української нації, яка за чисельністю є основою українського народу. Конституційно закріплено два основних напрями політики держави - сприяння «консолідації та розвиткові української нації» як загальному напрямку практичної політики та сприяння розвиткові «історичної свідомості, традицій і культури» української нації (15). По-друге, у статті 11 конституційно визначаються також характер та мета політики держави щодо корінних народів і національних меншин. Мова йде про сприяння з боку держави розвиткові їх «етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності».

Задекларувавши в Конституції забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, Конституція гарантує також вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин. У рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України зазначено, що поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України (16).

Попри певну прогресивність законодавства щодо прав національних меншин в Україні, його недоліком є декларативність, відсутність механізмів реалізації задекларованих прав. Наприклад, стаття 14 Закону України «Про національні меншини в Україні» встановлює, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих Рад. Однак у законах про вибори цього права національних громадських об'єднань не передбачено, і жодна національна меншина не може звернутися до суду чи до самої законодавчої влади з цього приводу (17). Законодавство України критикують за недостатні

гарантії політичного представництва національних меншин. Однак, як засвідчили парламентські вибори 2001 р., політичні партії, сформовані за національним принципом, не отримали підтримки виборців.

Відповідність українського законодавства міжнародним актам з прав національних меншин

У грудні 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин», прийнятої у Страсбурзі 18 квітня 1995 р. Відповідно до статті 14 цієї Конвенції Україна взяла зобов'язання забезпечити особам, які належать до національних меншин, в районах, де вони традиційно або у значній кількості проживають, належні умови для вивчення мови своєї меншини або для навчання цією мовою (18). Україна ввела таку норму в національне законодавство, про що згадувалось вище. Як зазначається у звіті Уряду України, поданому 2 листопада 1999 р., відповідно до статті 25 Рамкової конвенції (19), згідно з даними Українського комітету статистики у 1998 - 1999 роках в Україні було 21246 загальноосвітніх шкіл, з яких 16032 - школи з українською мовою навчання, 2561 - з російською, 108 - з румунською, 18 - з молдавською, 65 - з угорською, 6 - з кримсько-татарською, 3 - з польською мовами навчання. Крім того, було 2469 «змішаних» шкіл з двома мовами навчання, з яких 2394 - українсько-російські, 28 - українсько-угорські тощо (20). Однак, як зазначається у згаданому Висновку Ради Європи щодо звіту Уряду України 1999 р., гарантії реалізації права національних меншин на навчання своєю мовою сформульовані знову ж таки дуже загально, і законодавство не встановлює жодного кількісного показника чи порогу, що дозволяє введення навчання мовою меншини в школі (14, пара. 63). Такі норми в дійсності були встановлені Інструкцією Міністерства освіти України від 7 жовтня 1996 р., однак, як зазначається у Висновку Ради Європи, їх варто було б закріпити на законодавчому рівні.

24 грудня 1999 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.», підписану від імені України 2 травня 1996 р. в м. Страсбурзі. Ратифікувавши цей міжнародно-правовий акт, Україна взяла на себе серйозні зобов'язання щодо мов національних меншин, які проживають на її території, зокрема, до

мов таких національностей, як росіяни, євреї, білоруси, молдовани, румуни, кримські татари, болгари, поляки, угорці, греки, німці, гагаузи, словаки щодо застосування положень Європейської хартії в залежності від чисельності осіб, які до них належать і постійно компактно проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, п. 4 аналізованого Закону передбачає, що при застосуванні положень п. 2 ст. 7 Хартії (що стосується спеціальних заходів на користь регіональних мов чи мов меншин) заходи, спрямовані на утвердження державної мови, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку російської мови та мов інших національних меншин (21).

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 12 липня 2000 р. зазначений Закон було визнано таким, що не відповідає Конституції України, оскільки його було підписано і офіційно оприлюднено з порушенням положень статті 94 Конституції України, а саме відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України» від 1993 р., яка визнана Конституційним Судом неконституційною.

У жовтні 2002 р. Президент Кучма повторно вніс питання про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (22) на розгляд Верховної Ради України. Заперечуючи Т.Кузьо, який стверджує, що мають місце побоювання опозиції щодо того, що ратифікація Хартії сприятиме насамперед поширенню російської мови, В.Кулик вважає, що «націонал-демократи» не заперечують проти ратифікації Хартії і, як і попереднього разу, намагатимуться, щоб при ратифікації Хартії мовам національних меншин, і передовсім, російській мові не були надані права, які могли б перешкодити поширенню використання української мови (23). Експерти Ради Європи постійно наголошують, що Хартія захищає всі мови і чим більша етнічна група, тим більші зобов'язання держави щодо захисту її мови. Але, як зазначає Т.Кузьо, хоч на семінарі Ради Європи, організованому 18-19 жовтня 2002 р. і було заявлено, що українська мова також виграє від Хартії, це малоймовірно. Хартія стосується тільки неукраїнських етнічних

груп. Рада Європи і ОБСЄ не застосовують права національних меншин та мовні права до титульної нації (24).

Очевидно, що Рада Європи та ОБСЄ застосовують подвійні стандарти щодо своїх членів. Так, презюмується, що західні демократії не потребують втручання в їхні етнічні проблеми на відміну від східноєвропейських держав. Законодавство Великої Британії, Греції, Іспанії, Німеччини, Туреччини, Франції взагалі не містить поняття «національні меншини», а їхні етнічні конфлікти визначаються терміном «тероризм». В цілому на 2001 р. Хартія була ратифікована тільки 15 державами - членами Ради Європи. Франція відмовилась ратифікувати Хартію, оскільки вона суперечить її Конституції, яка гарантує індивідуальні права незалежно від етнічної приналежності, мови чи релігії.

Повторно ратифікувавши 15 травня 2003 р. Європейську хартію регіональних мов та меншин, Верховна Рада України взяла дуже серйозні зобов'язання щодо забезпечення функціонування мов національних меншин, які за умов існуючої економічної ситуації виглядають нереальними. На даний час Україна не може забезпечити навіть належне функціонування та викладання державної мови.

Отже, законодавство України щодо прав національних меншин, в цілому відповідаючи міжнародно-правовим актам у цій сфері, часом залишається занадто загальним і декларативним. Україна взяла на себе серйозні зобов'язання щодо забезпечення мовних прав національних меншин, їх політичного представництва, проте не завжди може забезпечити ці права. Певний тиск Ради Європи, ОБСЄ на молоді незалежні держави, який особливо гостро відчувається саме у сфері гарантій мовних прав національних меншин, для забезпечення яких потрібні чималі фінансові витрати, залишається незрозумілим. Такі гарантії не можуть собі дозволити навіть «старі» європейські демократії.

ЛІТЕРАТУРА І ПРИМІТКИ

1. Див.: *Белицер Я.* Сучасні уявлення про право націй на самовизначення у контексті політичного майбутнього посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи // *Права людини в Україні: інформ.-аналіт, бюлетень Укр.-Амер. бюро захисту прав людини.* - К.-Х.: 1994. -- Вип. 10. -С. 40-49; *Белицер Н., Бодрук О.* Крым как регион потенциального конфликта // *Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн.: Кн. 2.*

Россия, Украина, Белоруссия / Общая ред. А Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. - М.: Изд-во «Весь мир», 1997. - С. 83-113; *Нікітюк В.* Межі здійснення прав етнічно-національних меншин // Політика і час. - 1997. - № 7. - С. 63-66; *Тоет М.* Міжнародно-правовий захист національних меншин в Україні та система контролю Ради Європи // Право України. - 2001. - № 7. - С. 28-31; *Якемчук Р.* Міжнародний захист меншин // Політика і час. - 1997. - № 9. - С. 37-46; № 10. - С. 27-36; *Kuzio Г.* Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter // UKL #193, <http://www.rferl.org>.

2. *Thornberry P.* International and European Standards on Minority Rights // *Minority Rights in Europe* / Ed. by Hugh Miall. - Lnd., 1994. - P.14-21.

3. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // *Международные акты о правах человека. Сборник документов.* - М.: Изд. группа НОРМА - ИНФРА М.: 1999. - С. 109-113.

4. *Varadi T.* Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case // *Human Rights Quarterly.* 1997. - V. 19. - P. 16.

5. See: *Nastych A.* Nation Building and Minority Rights in Ukraine: Master's Thesis. - Budapest, 2000-2001. - P. 17.

6. III Універсал Української Центральної Ради // *Історія українського конституціоналізму (в документах): Міжнародний юридичний форум.* - Гута-Синьогора, 1996.

7. IV Універсал Української Центральної Ради // Там само. - С.23.

8. Закон Української Центральної Ради про національно-персональну автономію // *Національні відносини в Україні у XX ст.* - К.: Наук, думка, 1994. - С 71.

9. Див.: *Тупчак Т.* Симон Петлюра та євреї. - К.: Либідь, 1993. - С. 8.

10. *Малиновская Е.* Предупреждение межнациональных конфликтов - цель и средство государственного строительства на Украине: законодательная база и административная практика // *Этнические и региональные конфликты в Евразии...* - С. 115.

11. Декларация прав национальностей Украины. 1 лист. 1991 р. // *Національні відносини в Україні у XX ст.: Збірник документів і матеріалів.* - К.: Наук, думка, 1994. - С. 474 - 475.

12. Закон України «Про громадянство» 1991 р.

13. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. // ВВР. - 1992.

14. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities Opinion on Ukraine: Executive Summary. - Strasbourg, 1 March 2002.

15. Коментар до Конституції України. 2-е вид., випр. і доп. - К.: Ін-т законодавства ВРУ, 1998. - С. 44-45.

16. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України // *Право України*. - 2000. - № 1. - С. 140.

17. *Бекіров Н.* Виступ на семінарі Верховної Ради України та Ради Європи «Законодавчий захист прав людини» 11.06.1999. - Вказ. праця. - С. 83.

18. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. 18 апр. 1995 г. // *Международные акты о правах человека*. - Вказ. праця. - С. 637.

19. Такий звіт подається протягом одного року після набуття чинності для Учасника Конвенції Генеральному секретарю Ради Європи і повинен включати повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті для втілення принципів, викладених в даній Рамковій Конвенції.

20. Report submitted by Ukraine pursuant to Article 25, Para. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 2 November 1999).

21. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» // *Голос України*. - 30 груд. 1999 р. - № 244. - С. 3.

22. Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств, 5 ноября 1992 г. // *Международные акты о правах человека: Сборник документов*. - М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. - 626 с.

23. *Kulyk V.* Comments on Taras Kuzio «Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter» // UKL # 194.

24. *Kuzio T.* Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter // RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report, reproduced in 2003 UKL # 193.