

А. БЕРЕНІ
(Будапешт, Угорщина)

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА РОЗВИТКУ І
ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН:
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ І УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Національні, міжетнічні відносини – одна з гострих проблем сучасності. Міжетнічні зіткнення, як показує досвід, досить часто руйнують державність, завдають незчисленного лиха всім народам, підривають основи їхнього добробуту, породжують недовіру, ворожнечу між людьми та народами. Особливо актуально проблема врегулювання міжетнічних відносин стоїть перд новоутвореними державами, однією з яких є і Україна.

Процеси державотворення в Україні переконливо засвідчили необхідність використання зарубіжного досвіду для реалізації власної етнонаціональної політики. В статті, на основі аналізу зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання міжетнічних відносин, робляться висновки про відповідність українського законодавства у цій сфері міжнародним стандартам.

Після створення Організації Об'єднаних Націй питання вироблення правових стандартів забезпечення умов існування національних меншин стало першочерговим. Вже починаючи з 1947 р., це питання почало розроблятися спеціально створеною для цього Підкомісією. Проте, зважаючи на величезну політичну і змістовну складність, підготовка документа з цього питання розтягнулася на декілька десятиріч. І тільки у 1992 р. на сорок восьмій сесії ООН було прийнято Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин. Декларація наголошує, що держава охороняє самобутність меншин, заохочує створення умов для такої самобутності, визначає основні права національних меншин. До таких основних прав належать: право користування надбаннями своєї культури, право вивчати і використовувати свою мову в приватному і громадському житті, право створювати свої асоціації і підтримувати зв'язки з громадянами інших країн, з якими їх еднають походження, історія, мова, культура, релігія, участь у прийнятті рішень як на місцевому, так і на державному рівнях з питань, що стосуються їх національного життя [3,79-82]. Слід відмітити, що на рівні офіційних документів ООН у Декларації впреше вживається термін “національна меншина”.

У Гельсінському Заключному Акті Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975 р., підтриманому і Україною) наголошено на повазі прав людини та основних свобод і сказано, що держави-учасниці, на чийй території є національні меншини, будуть поважати право осіб, що належать до таких меншин на рівність перед законом, будуть надавати їм повну можливість фізичного користування правами людини та основними свободами та будуть, таким чином, захищати їх законні інтереси [8, 641]. Держави – учасниці Наради підкреслили фундаментальний взаємозв'язок між повагою законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, і збереженням міжнародного миру та стабільності.

Особливо плідним процес розроблення і прийняття міждержавних документів у галузі захисту прав національних меншин був у 90-х рр. ХХ ст. Можливо, поштовхом до цього були масштабні події, які розгорнулися в кінці 80-х – на поч. 90-х рр. А саме: руйнування соціалізму в країнах Європи, розпад багатонаціональних держав – СРСР, СФРЮ, Чехо-Словаччини, розгортання жорстоких міжетнічних конфліктів на їх територіях, активізація крайніх правих сил у країнах Західної Європи, розгортання в цих суспільствах настроїв ксенофобії тощо. Важливою віхою в цьому процесі була

конференція НБСЄ у червні 1990 р. в Копенгагені, де було вироблено документи про значну увагу до прав національних меншин. За національними меншинами вперше було закріплено право на місцеву та автономну адміністрацію, що підтверджено було і в документі Московської Наради в 1991 р. [7, 249-251].

Особливою новацією в рамках процесу ОБСЄ було створення на підставі Документа Гельсінської зустрічі від 10 липня 1992 р. спеціальної посади Верховного Комісара ОБСЄ з прав національних меншин [2].

У цих умовах значно активізувала роботу і Рада Європи. Слід відмітити, що Рада Європи в порівнянні з іншими подібними міждержавними утвореннями приділяє чи ненайбільше уваги пошуку можливостей правового урегулювання складних міжетнічних стосунків. Причому ця діяльність відбувається у повній відповідності з принципами і нормами, закладеними у документах універсального рівня з урахуванням специфіки цих проблем на Європейському континенті. Найбільш масштабним документом у сфері регулювання міжетнічних стосунків є прийнята у листопаді 1994 р. Радою Європи Рамкова Конвенція про захист національних меншин. Цей обсяговий і змістовний документ включає 32 статті, в яких викладено найновіші досягнення європейської науки, політики і права у галузі захисту прав національних меншин. Це найбільш розроблений і деталізований правовий акт у вказаній галузі. Спирається він на певні філософсько-методологічні засади про місце і статус національних меншин у сучасній демократичній державі й громадянському суспільстві.

Зокрема, в Рамковій Конвенції наголошується на зовнішньополітичному аспекті міжетнічних відносин, оскільки захист прав національних меншин є суттєво важливим для забезпечення стабільності демократії та миру на європейському континенті. Через весь документ проведено думку про необхідність створення в кожному суспільстві умов для діалогу, виховання взаємної поваги, взаєморозуміння, співробітництва між людьми різного етнічного походження [14, 147]. У Рамковій Угоді конкретизовані зобов'язання держав щодо доступу, створення та використання ЗМІ національними меншинами, включаючи і право поширення інформації рідною мовою. Звернуто увагу на необхідність сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії національних меншин та більшості населення [14, 67]. Новим стало положення про те, що держави, які підписали цю Угоду, будуть утримуватись від вжиття заходів, що змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи інших національних меншин.

Разом з тим у Рамковій Угоді наголошується, що ефективний захист національних меншин має забезпечуватись в межах закону із поважанням територіальної цілісності, національної й політичної незалежності держав, а вивчення рідної мови не повинно завдавати шкоди вивченню державної мови.

Незважаючи на розроблення і прийняття такого всеосяжного і фундаментального міжнародно-правового документа, яким є Рамкова Угода Ради Європи про захист національних меншин, робота над поглибленим вивченням цієї проблеми триває. Зокрема, триває розроблення документів, що конкретизують положення Угоди відповідно до специфіки регіонів і об'єднань, союзів держав.

Більшість вищенаведених міжнародних конвенцій закликає держави сприяти процесові кодифікації прав національних меншин також і на рівні двосторонніх угод, з метою забезпечення захисту осіб, які належать до національних меншин. Для України як нової незалежної європейської держави процес укладання таких договорів розпочався підписанням 6 грудня 1991 р. Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою [6].

Сутність феномену меншини, в тому числі і національної, першими стали вивчати соціологи, етнологи і антропологи. Серед них американські дослідники Д.Янг,

Е.Стоунквіст, Л.Мейер та ін. [17,160]. Американський соціолог Л.Вірт сутність меншини визначив так: “це група людей, яка на основі своїх фізичних чи культурних характеристик відрізняється від інших нерівноправним відношенням до себе, і яка вважає себе об’єктом колективної дискримінації [18, 34]. В даному контексті слід привести концептуальне визначення меншини відомих спеціалістів в даній галузі – американських соціологів М.Харріса і С.Веглі. Вони вважають, що меншину можна визначити за наступними показниками: 1) меншини є підпорядковані сегменти в державі; 2) меншинам притаманні специфічні культурні якості; 3) членство в меншинах обумовлюється походженням; 4) для членів меншин характерні ендогамні браки [19, 10].

В основі утворення національних меншин, на думку німецького вченого Ф.Гекмана, лежать три базові принципи: а) походження; б) структурно-соціальне становище в суспільстві; в) політичні орієнтації. Відповідно до цього, за Ф.Гекманом, національні меншини є п’ятьох типів: національні меншини, що сформувалися внаслідок виникнення націй - держав. “Островки”, що уособлювали відмінну етнічність у рамках національних держав, і були національними меншинами; регіональні меншини, які з різних причин усупереч уніфікації та асиміляції зберегли національну ідентичність; міграційний тип меншин, який має два різновиди – поселенський та заробітчанський; колоніальний тип меншин; нові національні меншини, утворення яких пов’язане з виникненням нових національних держав і встановлення державних кордонів без врахування етнічної специфіки [1, 34].

Одним із ключових питань при розробці правових норм, які регулюють розвиток національних меншин є наступна проблема: чи можуть права меншин ефективно захищатися через забезпечення прав людини (індивідуальний підхід), чи поряд з цим потрібен захист національних меншин як особливої групи (колективний підхід)? У США, наприклад, вона розв’язується через захист прав індивіда, у багатьох європейських державах – через визнання і захист прав меншин як особливих прав колективу, соціальної групи. Стосовно України найбільш дієвим, на думку автора, буде поєднання, своєрідний синтез індивідуального та колективного підходів. Лише в межах такого синтезу і можуть бути забезпечені права як осіб, які належать до меншин, так і меншин в цілому, що являють собою групи населення із своєрідними якісними характеристиками. Ось чому правові норми щодо захисту прав національних меншин можна розділити на дві групи: а) права, що можуть бути забезпечені у рамках загального режиму захисту прав людини; б) права, що потребують для їхнього захисту особливих гарантій.

До національних меншин, таким чином, можна віднести групи громадян держави, які постійно проживають на її території; демонструють характерні етнічні, культурні, релігійні характеристики; кількісно достатньо представлені; в своїй діяльності мотивуються зацікавленістю зберегти те, що становить їх спільну ідентичність [15, 49].

За роки перебування України у складі СРСР проблематика міжнаціональних відносин не піднімалася, оскільки офіційна доктрина вважала, що для такої спільноти як радянський народ національні протиріччя не притаманні. На практиці, звичайно, все було далеко не так. Крім українців, які могли навчатися рідною мовою, мали пресу, радіо, телебачення, театри, умови для збереження своєї самоідентичності, здобуття освіти рідною мовою, відтворення і розвитку національної культури, частково або більш повно були створені для росіян, молдаван, угорців [12, 566].

Правовий аспект національних відносин, як і суспільного буття національних меншин, набув актуальності в Радянському Союзі лише в кінці 80-х рр. XX ст. У цей період було юридично визнано (можливо під тиском міжнародного співтовариства) саме існування в суспільстві такого соціального феномену, як національні меншини.

Були прийняті закони, що проголошували для цих груп громадян певні додаткові права у галузі мови, культури, традицій.

Після проголошення незалежності проблема регуляції міжетнічних відносин постала і перед Україною, тим більше, що 9 листопада 1995 р., ставши членом Ради Європи, вона взяла на себе зобов'язання дотримуватись головних документів і програм цієї організації, одним з яких є Рамкова конвенція про захист національних меншин [16, 243].

Законодавчі акти Української РСР кінця 80-х рр. і незалежної України початку 90-х рр. по праву вважалися одними з тих, в яких найбільш повно віддзеркалені права національних меншин. Закон Української РСР "Про мови в Українській РСР" (1989) [9], Декларація про державний суверенітет України (1990) [4], Декларація прав національностей України (1991) [5], Закон України "Про національні меншини в Україні" (1992) [10] випередили у часі прийняття Радою Європи провідних документів по захисту прав національних меншин. Але як покаже політична практика Української держави багато з задекларованого в документах не знайшло свого втілення в реальному житті. Прикладом може бути питання про Угорський автономний територіальний округ, який так і не був утворений, незважаючи на волевиявлення угорців [13].

Концептуальні засади етнопонаціональної політики майбутньої незалежної держави були викладені в Декларації про державний суверенітет України та в Декларації прав національностей України [4; 5].

У Декларації про державний суверенітет України зафіксовано такі винятково важливі для забезпечення прав представників національних меншин положення. По-перше, громадяни всіх національностей є народом України. По-друге, держава забезпечує рівність перед законом усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, мови, політичних поглядів та інших обставин. По-третє, держава гарантує всім націям, які проживають на території Республіки, право їхнього національно-культурного розвитку. По-четверте, національним меншинам надається можливість утворення національно-територіальних одиниць [4, 429].

Наступним кроком у створенні законодавчої бази для врегулювання міжетнічних відносин було прийняття 1 листопада 1991 р. Верховною Радою України Декларації прав національностей. У цьому документі підтверджувалися положення Декларації про державний суверенітет України, які стосувалися захисту прав національних меншин. У цьому документі Українська держава гарантувала усім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні і культурні права, а також право на утворення національно-культурних одиниць [5, 9].

У статті 3 Декларації міститься також положення, що тлумачить норму статті 3 Закону УРСР "Про мови в Українській РСР" на користь меншин, а саме: передбачається функціонування мов національних меншин у місцях їх компактного проживання нарівні з державною мовою [5, 10].

Та найбільш повно і юридично вагомо визначив статус, права і обов'язки осіб, які належать до різних етнічних груп, а також самих етнічних груп як колективних суб'єктів, Закон України "Про національні меншини в Україні". По-перше, цей Закон дає визначення поняття "національна меншина". Згідно Закону до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою [10, 529]. В 5 ст. Закону говориться, що при місцевих Радах народних депутатів можуть бути утворені на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин [10, 529]. Цим Законом національним меншинам гарантовано право на національно-культурну автономію, користування і навчання рідною мовою, використання

національної символіки, сповідування своєї релігії, відзначення національних свят та будь-яку іншу діяльність, яка не суперечить чинному законодавству. У роботі державних органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватись її мова поряд з державною українською мовою.

Закон "Про національні меншини в Україні" чітко визначив джерело фінансування розвитку національних меншин державою – держбюджет. В Законі записані і нові гарантії для етнічних груп – це право на збереження середовища проживання в місцях їх історичного і нинішнього розселення [10, 530]. Аналізуючи статті Закону, слід відмітити, що він не тільки конкретизує положення вище вказаних документів, а й створив ряд проблем, що потребують свого вирішення. Однією з проблем, що має нез'ясований в українському законодавстві характер, є трактування права на створення національно-територіальних одиниць. Особливо це є актуальним для вирішення проблем, пов'язаних з розвитком і функціонуванням в Україні угорської національної меншини.

Потребує вдосконалення закон із точки зору того, що не можливо його однакове застосування для всіх без виключення меншин. По-перше, національні меншини відрізняються за характером розселення (компактно проживаючі, дисперсно проживаючі). По-друге, національні меншини в Україні суттєво різняться чисельністю. За цим критерієм можна виділити п'ять груп: а) російська меншина (11,34 млн. чол.); б) меншини середньої величини, які налічують від 100 до 500 тис. чол. (татари, румуни, угорці та ін.); в) невеликі меншини (від 10 до 100 тис. чол.); г) нечисленні народи; д) дисперсні мікроменшини. По-третє, національні меншини помітно відрізняються за місцем проживання (місто, село, поряд з державним кордоном і т.д.). Звичайно, що ці відмінності потребують і відповідних коректив при законодавчому регулюванні прав національних меншин в Україні [12, 567].

Таким чином, аналіз законодавства, яким регулюються міжетнічні відносини в Україні, дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, воно не повністю відповідає міжнародним стандартам і нормам, а значить потребує суттєвого доопрацювання і доповнення. По-друге, особливої актуальності набуває питання більш чіткої та повної імплементації міжнародно-правових норм у національне законодавство, що повинно означати не просто дублювання їх у законах України, а передусім їх уточнення, конкретизацію, адаптацію до національної специфіки. По-третє, українські політичні партії, групи, об'єднання хочуть, щоб етнонаціональна політика за своїм спрямуванням була в основному мовною та культурною. Верховна Рада України рішуче виступила проти діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць. Але це не вирішує проблеми, тому попереду побутове, економічне і політичне самовизначення етносів і, насамперед, тих, що живуть в Україні, але на територіях, що історично заселялись їхніми предками (наприклад, угорці Берегівщини, Виноградівщини, Мукачівщини), що жили там упродовж віків і тривалий час сприймали себе як елементи іншої держави (Росії, Австро-Угорщини, Польщі), але не України, бо у національно-державному вимірі вона не існувала. По-четверте, в майбутньому законодавством України повинно бути чітко врегульовано право національних меншин на національно-територіальну та культурно-національну автономію. Це є єдиний цивілізований шлях до урегулювання міжетнічних конфліктів і протиріч.

1. Гекман Ф. Народ, нация, этническая группа и этническое меньшинство: к некоторым основным категориям этничности. – М., 1990. – 231с.
2. Декларация Хельсинской встречи на высшем уровне от 10 июля 1992 г. // Международные акты о правах человека. – М., 1999. – С.677 – 681.

3. Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. Вип. 21. – К., 1998. – С.79-82.
4. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – С.429 – 430.
5. Декларація прав національностей України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – С.9 – 10.
6. Договір про основи добросусідства і співробітництва між Україною і Угорською Республікою набув чинності в 1993 р. після його ратифікації парламентами обох країн і обміну ратифікаційними документами // Вісник Верховної Ради України. – 1992. – С.552 – 554.
7. Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ (1990). Копенгаген, 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. Вип.21. – К., 1998. – С.249 –251.
8. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 г. // Международные акты о правах человека. – С. 634 – 658.
9. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про мови в Українській РСР” (1989) // Відомості Верховної Ради України. – 1989. – №45.
10. Закон України “Про національні меншини в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – С.529 –531.
11. Конституція України. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с.
12. Основи етнодержавознавства. Підручник / За ред. Ю.І.Римаренка. – К.: Либідь, 1977. – 656 с.
13. Проект Закону України “Про Угорський автономний територіальний округ” // Вісник Берегівщини. – 1992. – 22 лютого.
14. Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995) (ETS № 157) та Поспівальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. Вип. 21. – К., 1998. – С.135 – 175.
15. Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / Відпов. ред. В.І.Євінгов. – Ужгород: ІВА, 2002. – 160 с.
16. Україна в раді Європи // Абетка української політики: Довідник. Вип.5 / Авт.-упор.: М.Томенко (кер. кол.), Л.Бадешко, В.Гребельник та інші. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 240 – 246.
17. Эвтух В. Етнічна меншина: поняття, ознаки, функції // Філософська і соціологічна думка. – 1994. – № 1-2. – С.159 – 176.
18. Wirth L. The Problem of Minority Groups // The Science of Man in the World Crisis. – New York, 1967.
19. Wagley C., Harris H. Minorities in the New World. – New York, 1967.

SUMMARY

Andrash Bereny. Normative – law basis of functioning of national minorities: international standards and Ukrainian reality.

In the given article the author analyses international law practice of regulation of interethnic relations. The investigator compares it with that how this process takes place in Ukraine. The autor draws conclusion about partial discrepancy of Ukrainian laws which regulate interethnic relations with conventional international standards.