

ПРОБЛЕМИ ЕТНОПОЛІТИКИ В ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

О.В.СТОГОВА

За даними останнього офіційного перепису в Україні проживає близько 130 національностей. Майже 27% громадян України складають представники національних меншин та корінних народів. Тому важко переоцінити роль представників цих категорій населення в українському державотворенні.

Контент-аналіз законодавчих актів України визначає такі етнополітичні терміни. Найбільш широким, узагальнюючим поняттям, яке охоплює всіх мешканців України є “населення республіки”, - вислів, вжитий у законі про мову 1989 р., чинному досі. Більш вузьким є поняття “народ України”, який складають громадяни України всіх національностей, як це випливає з Декларації про державний суверенітет 1990 р. Вислів “український народ” у 1989-1990 рр. було ототожнено з поняттям “українська нація”, як це видно з розділу 8 Декларації про державний суверенітет України, де національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості і традицій пов’язувалося з національно-етнографічними особливостями і функціонуванням української мови. Тоді ж чітко давалося зрозуміти, що Україна – це суверенна національна держава, яка розвивається на основі здійснення українською нацією свого невід’ємного права на самовизначення. І спеціально підкреслювалося, що Українська РСР здійснює захист і охорону національної державності українського народу. Усе це чітко було викладено у розділі 1 Декларації про державний суверенітет України, який називається “Самовизначення української нації”. Проте, потребуючи підтримки суверенітету України з боку інших національностей, які проживають на Україні, українські законодавці визнали в Декларації прав

національностей, прийнятій за 1 місяць до проведення референдуму з питання незалежності країни, існування інших народів і національних груп в Україні. Тільки в останній статті побіжно згадуються національні меншини, під якими, як випливає із змісту останньої, розуміються такі національні групи, які мають свою історичну батьківщину за межами України. Причому і українська нація, або народ, і інші народи і національні групи розглядаються в документах того часу як етнічні групи народу України або різні національності, що складають разом народ України [1].

Права, які надавалися, як випливало з цих документів, чи скоріше були обіцяні, але так і не надані, як показало життя, за обсягом були дуже великими. Проте закон про національні меншини, прийнятий через кілька місяців після успішного голосування за незалежність української держави, різко звужував обсяг і зміст обіцяних прав, а деяких позбавляв взагалі [2]. В історії важко пригадати хоч би один приклад, коли національне самовизначення за сприятливих умов не тяжіло б до надмірного самоствердження – простіше кажучи, до експансії за рахунок інших народів. Термін “національна меншина” став основним юридичним поняттям для всіх, хто не був етнічним українцем. Проте вислів “народ України” було замінено терміном “український народ”, під яким малася на увазі сукупність усіх громадян держави незалежно від їх національності. Проте для етнічної групи, яка складається з власне українців, термін “українська нація” зберігся у всіх наступних документах, включаючи і чинну Конституцію. Винятком стали два поняття: “депортовані народи”, яке вперше в українському законодавстві було використане в законі про національні меншини і отримало деякий розвиток в угоді з питань відновлення прав депортованих осіб, національних меншин і народів, та “корінні народи”, введене вперше Конституцією [3].

Відповідно до прийнятої ієрархії найвищою юридичною силою володіє діюча Конституція України. В ній використовуються такі поняття як “український народ” (преамбула), “українська нація” [ст.11], “українці, які мешкають за межами держави” [ст.13], “корінні народи” [ст.11, 92, 113], “національні меншини” [ст.10, 11, 92, 113], “депортовані народи” [ст.138] [3].

Одним з найважливіших досліджень в галузі етнополітики є робочий документ ООН ε174/72/25/1996 w31, підготовлений у 1996 році членом спеціалізованої робочої групи з питань меншин Підкомісії з запобігання дискримінації і захисту меншин С. Черниченком, який так і називається – “Визначення меншин” – і який розглядає цю правову категорію у зв’язку з іншими суміжними поняттями. Ст.1: “Меншина означає групу осіб, які постійно проживають на території держави, є чисельною меншиною стосовно решти населення цієї держави, тобто складають менше половини її населення, мають національні, етнічні, релігійні, мовні, а також інші пов’язані з ними характеристики, культуру, традиції і т.д., які відрізняються від відповідних характеристик решти населення, і які виявляють прагнення до збереження, існування і самобутності такої групи”. До меншин не відносяться за ст.5: а) корінні народи; б) групи осіб, які розглядаються як народи і відповідно мають право на самовизначення; в) групи осіб, які мають згадані вище характеристики, але явно прагнуть до збереження своєї самобутності; г) групи осіб, які мають згадані вище характеристики, але є настільки малочисельними, що відсутня об’єктивна можливість встановити для них якийсь спеціальний режим захисту”. За ст.6: “Якщо є якісь сумніви у тому, що групи, згадані в п.1 попередньої статті, не прагнуть до збереження своєї самобутності, діє презумпція, що вони прагнуть до її збереження”. Ст.7 нагадує, що “у разі виникнення питання про вжиття до якоїсь групи осіб поряд з визначенням меншин якогось іншого визначення перевага надається визначенню, застосування

якого тягне за собою надання даній групі найбільш сприятливого режиму, якщо неможливе поєднання таких визначень і режимів, що витікають з цих визначень” [4, с.11].

Ст.27 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права передбачає, що в 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 своєї групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися своєю мовою. У даному Пакті, які і в інших міжнародних актах, не дається поняття “національної меншини”. Документи НБСЄ, Гельсінський Заключний акт 1975 р., Заключні документи Віденської зустрічі 1989 р., Паризька Хартія для нової Європи 1990 р. визначають загальні умови вирішення питань, які відносяться до національних меншин та найбільш важливі права осіб, що належать до цих меншин. Так, в Документ Копенгагенської Наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1990 р., де проблема національних меншин отримала детальної розробки, визначено, що питання, які стосуються національних меншин, можуть бути вирішені лише в демократичних політичних рамках, що ґрунтуються на пануванні закону в умовах функціонування незалежної судової системи. Приналежність особи до національної меншини є предметом особистого вибору і здійснення цього вибору не може викликати ніяких негативних наслідків. Така особа має право на участь у державних справах. Держава має сприяти вирішенню проблем у відносинах між особами, які мешкають на території кожної з них, за допомогою діалогу, незалежно від етнічного та національного походження цих осіб. Поняття “національна меншина” можна деталізувати в тому значенні, що така меншина – це частина населення держави, яка мешкає в ній постійно, належить до її громадян та уявляє собою спільність зі своєю мовою та самобутньою культурою, що

має право на захист від можливої дискримінації і порушення громадянських, політичних та інших прав.

У сучасний період принципове значення в розвитку положень, що стосується прав національних, етнічних, релігійних та мовних меншин, мають Декларація про права осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин, прийнята Генеральною асамблеєю ООН в 1992 р., Конвенція про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, підписана в Москві державами-учасницями СНД в 1994 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р.

Рамкова конвенція ставить перед державами-учасницями мету ефективного захисту національних меншин і прав та свобод осіб, що належать до цих меншин. Такий захист повинен здійснюватися в межах правової держави при поважанні територіальної цілісності й суверенітету держав і складає невід'ємну частину міжнародного захисту прав людини. Конвенція закріплює принцип, відповідно до якого кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно обирати, чи бажає вона, щоб до неї ставилися саме в цій якості, чи ні. Визнається право кожної людини, яка належить до національної меншини, на прізвище та ім'я мовою своєї меншини і на їх офіційне визнання [5].

Ще після першої світової війни було укладено спеціальні договори про захист меншин між, з одного боку, союзними державами (США, Великобританія, Франція, Італія, Японія), а з другого, - державами, що мали в своєму складі меншини (Польща, Чехословаччина, Югославія, Румунія, Греція). Крім того, відповідні положення – майже завжди ідентичні або аналогічні - було включено в мирні договори, укладені з Австрією (Сен-Жерменський договір), Угорщиною (Трианоанський), Болгарією (Пейсський договір) та з Туреччиною (Севрський і Лозанський договори).

До згаданих угод слід додати чотири спеціальні конвенції та п'ять декларацій такого самого спрямування, що у період 1921-32 рр. оголосили перед Радою Ліги Націй Албанія, Естонія, Фінляндія, Латвія та Литва. За цими актами окремі расові, релігійні чи мовні меншини отримували міжнародний захист: право на національність, право на життя, право на особисту свободу та свободу культу, право на рівність, право вжитку мови меншини, право на користування державними коштами, що спрямовуються на освіту, релігію та добродіє.

Проблема захисту меншин виходила зі сфери внутрішнього національного права і входила до сфери позитивного міжнародного права. Але чіткого правового визначення меншин не надавалося.

Друга Світова війна призвела до змін державних кордонів та переміщень населення. ООН не вважала за потрібне відтворювати систему захисту меншин, запроваджену свого часу Лігою Націй. Підтверджуючи свою віру в основні права людей та в гідність держав, які підписали Сан - Франциську хартію, надали перевагу поняттям рівності прав і недискримінації перед поняттям спеціального захисту меншин. І хоча в рамках комісії з прав людини було утворено в 1947 р. Підкомісію з питань попередження дискримінації та захисту меншин, фактично функції цього органу було поступово поширено на загальні поняття прав людини.

В міжнародній політичній і правовій теорії вже непогано опрацьовано питання стосовно того, хто або що саме є народом, нацією, національною меншиною чи расовою групою. В той же час при розв'язанні практичних питань представники деяких урядів прагнуть дати такі визначення, що найбільше відповідають внутріполітичній кон'юктурі їхніх держав. Якою ж мірою це виявляється у законодавчій системі України? У Конституції України поняття "національні меншини" згадується у статтях 10, 11, 92, 119 [3].

Для прикладу наведемо ст.11: “Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації і культури, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”. Слід звернути увагу на те, що ця стаття серед інших – у розділі “Загальні засади”, тобто серед тих, дія яких розвивається і конкретизується подальшими нормами Конституції, і, зокрема, її спеціальним розділом “Права, свободи та обов'язки людини та громадянина”, що переважно стосується прав індивідуальних та прав корпоративних. З огляду на це, як продовження загальних засад ст.24 згаданого вище розділу встановлюється: “Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”.

В той же час у ст.92 наголошується: “Виключно законами України визначаються... 3) права корінних народів та національних меншин”. Однак здебільшого статус і права цих спільнот не розшифровуються. Передбачається, очевидно, що конкретне наповнення має міститися в інших законодавчих актах, до яких належить Декларація прав національностей України, закони України про національні меншини та про мови. Складність полягає в тому, що всі ці документи були прийняті раніше Конституції і в деяких випадках помітно відрізняються від конституційних положень. При цьому у відповідності зі ст.22 самої Конституції “при прийнятті нових законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод”. Тут починаються деякі протиріччя.

Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. проголошує: “Українська держава гарантує всім народам, національним

групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні, культурні права” (ст.1). Дуже важливими є і статті 2, 3, 5 Декларації прав національностей [1] та ст.10 Закону України “Про національні меншини в Україні”[2].

Міжнародне обговорення концепції корінних народів почалося ще наприкінці 19 ст. У першій половині 20 ст. характерні для цього часу уявлення про “корінне населення” можна знайти в документах таких впливових міжнародних і регіональних організацій, як Ліга Націй та Панамериканський союз – попередник сучасної Організації Американських держав. У статуті Ліги націй корінне населення розглядалося виключно в контексті колоній та територій, контрольованих колоніальними державами, і було визначено як “народи, не здатні самостійно витримати складні умови сучасного світу”.

Згідно з пояснювальною запискою голови-доповідача ООН, право корінних народів на самовизначення вважається здійсненим, якщо вони через своїх представників реально беруть участь в управлінні державою і не потерпають від будь-яких перешкод для свого розвитку чи від дискримінації. (Док. ООН ε(CN.4/Sub/2/1993/26/Add, 1.c.21-23).

В усіх документах міжнародного права стосовно корінних народів мова йде про те, що, наприклад, в п.3 ст.1 Конвенції МОП №169 зазначено, що використання терміна “народи” в цій конвенції не передбачає наділення племінних та корінних народів такими правами, які можуть бути витлумачені як права народів у міжнародному праві, тобто права на зовнішнє самовизначення. І в цих принципових документах ООН, які описують необхідні норми прав саме корінних народів, підкреслюється, що при цьому не дозволяється порушення територіальної цілісності держав, які дотримуються в своїх діях принципу рівноправства та самовизначення народів. Але такі країни мають уряди, в яких представлені всі, хто проживає на території даної держави [4, с.36].

В контексті права на самовизначення корінних народів, які проживають у демократичних державах, мова йде саме про внутрішнє самовизначення, тобто без права відокремлення від тієї держави, на території якої проживає корінний народ, і створення таким чином власної державності. Але необхідною умовою таких відносин між державою та корінним народом є виконання цією державою своїх зобов'язань щодо забезпечення прав корінного народу, у тому числі його права на участь у керівних органах держави.

У законодавстві України термін “корінні народи” вперше використано в Конституції України. У ст.11 визначено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності всіх корінних народів, національних меншин України. У цій статті не дається визначення “корінний народ”, але її зміст дає підстави зробити наступні висновки:

- в Україні на конституційному рівні визначено існування корінних народів;
- українська нація не може бути віднесена до корінних народів, оскільки за змістом статті вона відокремлена від корінних народів і національних меншин;
- термін “корінний народ” вживається у множині, що означає, що таких народів не може бути менше ніж два;
- корінні народи розглядаються лише в плані етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності.

Конституція України не проголошує право корінних народів на самовизначення, що повністю узгоджується з пунктом 3 ст.1 Конвенції про корінні народи і народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних державах, поняття “корінні народи” розглядається як однорідне з поняттям “національні меншини”. На користь цього свідчить і частина друга ст.11

Конституції України, яка не виділяє окремо поняття “мова корінних народів”, а визначає, що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин.

Нові незалежні держави крім України не застосовують у своїх конституціях поняття “корінні народи”. У Конституції Словенії, наприклад, використовується поняття “корінні італійські та угорські етнічні громади”. Окремо вживається поняття “циганської громади”. У Конституції Угорщини застосовується термін “національні та етнічні меншини”, Республіки Хорватія – “нація” та “меншина”, Словацької Республіки – “національна меншина” і “етнічні групи”, Чехії – “національні та етнічні меншини”[6].

У тих статтях Конституції Автономної республіки Крим, які тим чи іншим чином стосуються етнічних груп, послідовно вживається поняття “національності”, зовсім не використовується поняття “корінні народи” та “національні меншини”.

Враховуючи відсутність науково-обґрунтованого підходу до питання про “корінні народи”, як в Україні, так і на міжнародному рівні, необхідно продовжити роботу політологів, істориків, етнографів, вивчення законодавства і досвіду міжнаціональних відносин в інших країнах світу.

У відповідності з критеріями, виробленими в практиці робочої групи з питань корінних народів ООН і МОП, а також згідно з дослідженнями спеціалістів, корінні народи України – це такі етнічні спільноти, чия історична батьківщина – територія, на якій вони склалися як етнос – повністю або переважною частиною розташована у межах території української держави на момент прийняття Акту про державну незалежність України. Характерною ознакою при цьому є те, що вони зберігають етнічну спадковість із суспільствами, що існували на території України до її колонізації. Важливим залишається те, що вони володіють самосвідомістю цілісного народу, що пов’язує своє виникнення, політичну

та культурну історію зі своєю етнічною територією у межах сучасної України. Водночас вони повністю або частково зберігають і розвивають свої традиційні соціальні, правові і політичні інститути, що забезпечують їх етнічну цілісність.

Державно-правова підтримка законних інтересів корінних народів, національних меншин і титульної нації України є засобом забезпечення реальної рівноправності народів, національних груп і громадян. Становище, права та можливості розвитку різних національностей служать відправною крапкою для того, щоб оцінити ступінь розвитку демократії в Україні. У той же час доводиться усвідомлювати, що мало проголосити конкретні права. Для їх реалізації має бути створено конкретний механізм гарантій. Державні гарантії дотримання прав всіх національностей України передбачають, насамперед, прийняття спеціального законодавства, де були б враховані усі згадані вище права, і водночас напрацювання підзаконних актів, передбачення відправних точок в адміністративній та судовій практиці.

Етнополітична ситуація в Україні характеризується таким чином:

1. Українська держава буде життєздатною лише за умови забезпечення правосуб'єктності інших, нетитульних спільнот, які самовизначилися.

2. Розвиток етнонаціональних процесів обумовлює тенденції деконцентрації державно-владних повноважень і децентралізацію державно-управлінських функцій в Україні.

3. Необхідним є принциповий перегляд низки підходів у державній етнополітиці, які не виправдовують себе за умов, коли етноспільноти вже не задовольняються декларативними правами, а висувають вимоги надання їм реальних можливостей для реалізації специфічних інтересів.

4. Етнополітична ситуація в Україні не має світових аналогів. Тому марно шукати у зарубіжжі готові варіанти розв'язання вітчизняних

етнополітичних проблем. Мова може йти лише про творче використання окремих підходів.

Актуальним завданням етнонаціональної політики є конкретизація зусиль на завершення формування нормативно – правової бази. Із 8 підготовлених законопроектів Верховною Радою прийняті лише два. Чекають на своє затвердження Верховною Радою законопроекти “Про внесення змін до Закону України “Про національні меншини України”, “Про розвиток і застосування мов в Україні”, “Про іноземного Українця”, “Про концепцію етнонаціональної політики України”. Останній законопроект покликаний стати основним орієнтиром удосконалення національного законодавства, здійснення політики гармонізації національних відносин.

Із останніх документів, що регулюють етнонаціональну сферу слід відмітити Розпорядження президента України “Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств” від 21 вересня 2001 р., де передбачається програма комплексних заходів щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2005 року та Указ президента України “Про національну програму “Закордонне українство” на період до 2005 року[7, с.3].

Виходячи з цього необхідно вдосконалити законодавство України в таких напрямках:

- законодавчо визначити статус кримськотатарського народу і нечисленних корінних народів; підготовка законопроекту “Про корінні народи України” потребує серйозного осмислення, у цьому документі мають бути враховані норми міжнародного права, але спочатку бажано розробити Концепцію державної політики щодо корінних народів України, тільки ґрунтуючись на такій концепції, можна буде розробляти законодавчі акти про корінні народи та визначення їх правового статусу;

- прийняти законодавчий акт, який визначав би правові засади існування та розвитку національних меншин;

- внести поправки і доповнення до численних законів або прийняти нові законодавчі акти з інших галузей права у контексті правового забезпечення етнонаціонального розвитку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Декларація прав національностей України. //Голос України. – 1991. – 29 листопада.

2. Закон України “Про національні меншини в Україні”. //Голос України. – 1992. – 16 липня.

3. Конституція України. - Суми, 1996. – 39 с.

4. Матеріали “круглого столу” Кримські татари: “національна меншина” або “корінний народ”. Політичний та юридичний аспекти питання. – Київ, Український незалежний центр політичних досліджень за підтримки фонду “Нору-Хау” уряду Великобританії, 1999, - 118 с.

5. Рамкова конвенція про захист національних меншин та пояснювальна доповідь. //Відродження. – 1998. - №5. – с.7-18.

6. Кресін А. Моделі етнічного співжиття у Конституціях Республіки Словенії, Республіки Македонії та Республіки Хорватії. //Відродження. – 1999. - №4. – с.23-25.

7. Урядовий кур’єр. Орієнтир. – 2001. - №179. – 3 жовтня.

Стогова, О.В. Проблеми етнополітики в законодавчих актах незалежної України [Текст] / О.В. Стогова // Проблеми права на зламі тисячоліть : матеріали Міжнародної наукової конференції. - Дніпропетровськ : ДНУ ім. Олеся Гончара, 2001. - С. 153-157.