

**ІНСТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН
В УКРАЇНІ**

УДК 323.15
ББК 66.5
Л-75

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту історії і політологій
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника

Монографія присвячена комплексному дослідженню питань політико-правового забезпечення життєдіяльності етнонаціональних меншин у сучасній Україні. Досліджуються основні етапи, особливості створення й еволюції вітчизняної нормативно-правової системи захисту та гарантування прав етнонаціональних меншин, їх конституційно-правового статусу, а також необхідність подальшого формування ефективної системи суспільно-державного регулювання етнополітичних процесів і міжнаціональної взаємодії. Особливу увагу приділяється провідній ролі держави та її інститутів, як інтегруючого фактора забезпечення прав етнонаціональних меншин у суспільстві перехідного типу, а також розгляду конституційно-правових аспектів забезпечення прав етнічних спільнот на національно-культурну автономію та політичне представництво в органах влади

Книжка адресована політологам, правознавцям, студентам і всім хто цікавиться етнополітичними процесами.

Науковий редактор

В.В. Марчук - доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри політології Інституту історії і політології, Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Рецензенти:

М.І. Панчук – доктор історичних наук, професор, завідувач відділу національних меншин Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України;

В.О. Котигоренко – доктор політичних наук, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України;

В.Ю. Макар – кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Липчук О. Інституційні засади реалізації прав національних меншин в Україні. Монографія. – Івано-Франківськ:

Монографія підготовлена в рамках комплексної наукової програми Інституту історії і політології Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника “Етнополітичні трансформації в Україні (західноукраїнські землі в кінці ХІХ – початку ХХІ ст.)”, номер державної реєстрації теми 0106U002247.

ISBN

ПЕРЕСТОРОГИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ: РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ У ВРЕГУЛЮВАННІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Політична сфера суспільства була і є вагомим чинником у етнонаціональних взаєминах упродовж ХІХ – на початку ХХІ ст., що свідчить про їхню тісну взаємозалежність. Однак співвідношення етнонаціональної і політичної сфер суспільства ніколи не було простим, зумовлюючи не лише низку суперечностей, але й конфліктних ситуацій. У більшості випадків етнополітичні процеси стали джерелом конструктивного державотворення, прогресу, оновлення суспільства на демократичних засадах та його культурного піднесення. Тому взаємовідносини етнонаціональної і політичної сфер, залежно від їх характеру, поєднують і конструктивний потенціал, і небезпеки дестабілізації, породжуючи необхідність їхньої оптимізації.

Неупереджене вивчення проблем політичних інститутів та процесів передбачає, що будь-яка поліетнічна держава потребує вироблення продуманої й ефективної сучасної державної етнонаціональної політики. В нашій державі з самого початку проголошення її незалежності у 1991 р. майже усі політичні сили та державні структури розуміли актуальність конструктивного впливу на етнонаціональну структуру суспільства з метою узгодження інтересів усіх суб'єктів етнополітичних взаємин, формуючи інституційні, правові, політичні та соціально-культурні засади державної етнонаціональної політики.

По-перше, суспільно-політичне становище України як поліетнічної держави у посткомуністичний період характеризується двома основними тенденціями. Перша з них полягає у посиленні свідомості етносів, передусім українського, з подальшою актуалізацією ідеї національного самовизначення, друга – у зростанні суспільної та політичної активності громадян незалежно від їх етнічного походження. Ці дві тенденції, під впливом тих чи інших детермінуючих чинників, здатні прогресувати в одночасовому вимірі, переходити у конфліктну стадію. Аналітична оцінка, ґрунтована на структурно-функціональному підході до розгляду сучасних етнополітичних процесів, засвідчує, що наприкінці 1990-х – на початку 2000-

х років в етнополітичному середовищі України формувався консенсусний компроміс державно-політичних та національно-етнічних інтересів і цілей. За цієї моделі, як свідчить досвід багатьох поліетнічних держав, забезпечуються їх належний баланс і гарантії подальшого розвитку громадянського суспільства.

По-друге, здійснення етнонаціональної політики в Україні не може не спиратися на позитивні загальноєвропейські стандарти, підґрунтя яких було закладено упродовж XX XX ст. Але тут слід зробити застереження, що у зарубіжній практиці накопичено як позитивний, так і негативний досвід. Оскільки новітні етнополітичні виклики є злободенними для багатьох держав, особливо для тих, які переживають етап становлення їхніх політичних систем та державної політики, то політичний аналіз на рівні окремої держави може бути ефективним лише за умови його включеності у глобальні та регіональні виміри.

Саме тому для нашої держави – державна етнонаціональна політика – це та сфера, яка забезпечує основні підстави її цілісності, зокрема, завдяки тому, що основа її державної території – це ареал розселення української етнічної нації, і водночас саме тут є низка чинників, головно історично-політичних, які містять небезпеки деструктивних збурень. Така ситуація підтверджує необхідність активних дій з боку держави та інших суб'єктів міжрегіональних взаємин у напрямі гармонізації цих взаємин шляхом підсилення дії позитивних чинників поведінки/ініціатив держави й етнонаціональних меншин і погашення негативного впливу інших. А що всебічний політологічний аналіз передбачає дослідження всіх складових етнополітичної системи держави та їхніх співвідношень, то стратегічно важливою бачиться нам реалізація принципу перехресного аналізу через дослідження впливу державної етнополітики на політизацію етнічності і, навпаки, політизації етнічності на етнополітику.

По-третє, головним викликом незалежності України, її територіальній цілісності виступають не стільки самі по собі етнічні чинники, скільки деструктивні дії окремих політизованих регіональних еліт, котрі з метою мобілізації прихильнішого до них електорату штучно загострюють питання мовної, регіональної політики, міжконфесійних відносин, впливу зовнішніх

збудників на ситуацію в Україні та окремих її регіонах, у той час як ефективна державна етнонаціональна політика є загально визнаним засобом забезпечення зрівноваженого перебігу етнополітичних процесів.

Власне кажучи у такому дослідницькому руслі написана монографія кандидата політичних наук, викладачки кафедри політології Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника Оксани Іванівни Липчук, присвячена актуальній темі вітчизняної політичної науки – дослідженню особливостей політико-правового забезпечення життєдіяльності етнонаціональних меншин у сучасній Україні.

Зокрема у тексті праці з нових методологічних позицій розглядаються концептуальні підходи зарубіжних і вітчизняних вчених до аналізу проблеми захисту прав етнонаціональних меншин, з'ясування суті поняття «етнонаціональна меншина». Авторка, виходячи з головних принципів і положень міжнародного права, ґрунтовно досліджує основні етапи, особливості формування й еволюції вітчизняної нормативно-правової системи захисту та гарантування прав етнонаціональних меншин, їх конституційно-правового статусу, організаційно-правових форм інституціоналізації. Відтак у монографії аналізуються новітні тенденції в міжнародному законодавстві та головні проблеми українського законодавства у сфері захисту прав етнонаціональних меншин, різні механізми їх реалізації.

У даному контексті значної уваги авторка надає провідній ролі держави та її інститутів як інтеграційного фактора забезпечення даних прав у суспільстві перехідного типу. Для більшого розуміння цієї проблеми розглядаються конституційно-правові аспекти забезпечення прав етнічних спільнот на національно-культурну автономію та політичне представництво в органах влади, визначаються об'єктивні передумови й основні політико-правові механізми гарантування належного представництва етнонаціональних меншин в органах влади та місцевого самоврядування. З огляду на це доведено необхідність подальшого зміцнення політико-правових засад захисту та забезпечення прав етнонаціональних меншин у контексті формування ефективної системи суспільно-державного регулювання етнополітичних процесів і міжнаціональної взаємодії.

Висновки репрезентованого дослідження можуть бути використані в науково-пошуковій роботі, при створенні узагальнюючих праць, навчальних посібників з царини політичних інститутів та процесів, етнополітології та етнодержавознавства, а також для викладання у вищих навчальних закладах курсів етнополітології та політичної регіоналістики. Окремі аспекти дослідження можуть бути використані органами державної влади у здійсненні державної політики в галузі етнонаціональних взаємин з метою зрівноваження регіонально-етнополітичних процесів. Це зокрема, територіальна консолідація, подолання регіонального відчуження та інерції історичної територіально-політичної роз'єднаності в рамках самої української етнічної нації; консолідація української політичної нації; кристалізація культурної ідентичності України; попередження й уникнення регіональних етноконфліктів у таких транскордонних й поліетнічних регіонах, якими, на нашу думку, сьогодні є Волинська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька та Закарпатська області, а також Автономна Республіка Крим. Адже етнонаціональні взаємини тут ускладнюють: висока етнонаціональна мозаїчність і етнонаціональна поліреальність; високий ступінь кризи української ідентичності, який збільшує ймовірність підтримки населенням маргінальних чи деструктивних щодо загальнодержавних інтересів політичних лозунгів; низький рівень компліментарності міжетнічних взаємин.

Теоретичні розробки авторки і висновки, що впливають зі змісту дослідження, можуть використовуватися у навчальному процесі при викладанні навчальних і спеціальних курсів вищої школи: «Політичні інститути та процеси в Україні», «Етнополітологія», «Політична регіоналістика», «Аналіз державної політики», «Державне управління та місцеве самоврядування».

Емпіричний матеріал, наведений у монографії, дозволяє на сучасному етапі етнополітики в Україні певною мірою забезпечити загальнонаціональний збалансований вплив, з одного боку, вітчизняних політичних партій, а з другого – громадських і культурних організацій етнонаціональних меншин, тим самим глибше зрозуміти формування національної ідеї і політичної нації, поглиблення етнокультурної ідентичності тощо. На наш погляд, основні

положення, висновки та рекомендації монографічного дослідження О. І. Липчук можуть застосовуватися й при підготовці матеріалів для розроблення окремих питань державної етнонаціональної політики України.

Дослідження молоді івано-франківської дослідниці поповнює невелику на сьогодні збірку з проблем етнополітики України, зокрема інституційних засад реалізації прав етнонаціональних меншин, а, отже, становить значний науковий інтерес як для фахівців, так і широкого читацького загалу.

І. С. МОНОЛАТІЙ,
доктор політичних наук,
професор кафедри політології
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника

ВСТУП

Утвердження України як незалежної держави з багатонаціональним складом населення потребує науково обґрунтованої розробки і практичного впровадження виваженої, демократичної етнонаціональної політики. Міжнародний досвід показує, що надання національним меншинам та етнічним групам гарантованих прав і свобод є одним з головних чинників політичної стабільності в поліетнічних країнах. Це, на думку провідних фахівців, пояснюється, насамперед, тією обстановкою, що в умовах сьогодення етнічність і націоналізм, міжетнічні конфлікти та різноманітні сепаратистські рухи стали потужною силою, яка помітно впливає на формування сучасного світу, структуру і стабільність сучасних держав.

Надзвичайно важливим є те, що в Україні на конституційному рівні визнано існування національних меншин. В Основному Законі нашої держави закріплені спеціальні положення, спрямовані на захист і забезпечення прав національних меншин, організовані й офіційно – юридично зареєстровані численні громадські об'єднання національних меншин різного статусу: всеукраїнського, регіонального і місцевого рівня, ратифіковані важливі міжнародні угоди, спрямовані на захист та забезпечення прав національних меншин в Україні.

Актуальність теми даної роботи визначається тим, що в процесах етнічного відродження в Україні різних національних спільнот, випрацювання демократичної концепції державної етнонаціональної політики, вдосконалення правового статусу національних меншин в Україні згідно з вимогами і стандартів міжнародного права, важливе теоретичне і прикладне значення має комплексне дослідження реалізації прав національних меншин в Україні.

Поліетнічність населення України, до складу якого входять, за наслідками Всеукраїнського перепису населення 2001 року, представники понад 130 національностей, стає дедалі впливовішим чинником, який помітно діє на комплекс соціальних, політичних та культурницьких процесів. Для

успішного і стабільно гармонійного розвитку України обов'язковим є врахування життєво важливих інтересів і створення всіх необхідних умов для відродження та подальшого прогресу численних етнічних спільнот, чисельність яких становить нині 14 мільйонів українських громадян.

Реальне становище у даній сфері свідчить про необхідність постійно турбуватися про них і не послаблювати державний та громадський контроль за дотриманням чинного законодавства України щодо захисту національних меншин.

Регулярно здійснюваний моніторинг міжетнічної ситуації в нашій державі показує, що для сучасної України характерним є безконфліктний, консолідуючий варіант міжнаціональних взаємовідносин. Однак, як засвідчує практика, незважаючи на значні досягнення Української держави у цій сфері, про що неодноразово зазначалось на найвищому міжнародному рівні, прискорений розвиток етнонаціональних процесів і зростаюча суспільно-політична активність самих національних меншин вимагають подальшого вдосконалення системи реалізації діючих у державі нормативно-правових актів та одночасного оновлення законодавчого поля етнонаціональної політики. Подальший розвиток вітчизняного законодавства стосовно етнічних спільнот, завершення формування сучасної системи захисту прав національних меншин, що відповідає нормам і стандартам міжнародного співтовариства, стануть важливими чинниками на шляху утвердження України як дійсно правової демократичної держави. Гарантування прав етнонаціональних меншин і за внутрішньодержавним, і за міжнародним правом повинно бути нагальною потребою та невід'ємним складовим елементом механізму захисту прав і свобод людини та громадянина в Українській державі нині і в майбутньому.

Значною мірою новизна даної теми зумовлена тим, що у вітчизняній суспільствознавчій науці немає досі комплексної роботи, де б були охарактеризовані ключові аспекти та політико-правові засади реалізації прав етнонаціональних меншин в сучасній Українській державі. До того ж, у

контексті конституційного права до останнього часу не існувало фундаментальних досліджень конституційно-правового статусу національних меншин. Учені вивчали, по суті, тільки окремі аспекти та складові захисту прав етнічних спільнот в Україні, наприклад, освітніх, інформаційних, мовних прав національних меншин.

Актуальність вивчення проблем, які стосуються захисту прав етнонаціональних спільнот в Україні, не знижується. Ця необхідність зумовлена як давно назрілою потребою створення теоретико-методологічної бази з реалізації цих прав, так і потребою вдосконалення чинного законодавства у сфері дотримання прав національних меншин у відповідності з Конституцією країни, на основі новітніх тенденцій у захисті їхніх основоположних прав етносів за міжнародним правом в цілому та законодавчо-правовим досвідом у цій справі окремих зарубіжних держав. Посилюється актуальність даної проблематики необхідністю вдосконалення інституційної та нормативної систем захисту прав та інтересів національних меншин в Україні з метою забезпечення належного функціонування і регулювання міжетнічних відносин та суспільної діяльності етнонаціональних спільнот.

Мета і завдання дослідження зумовлені вагомістю визначених питань, актуальністю обраної теми і стану її наукового висвітлення. Метою дисертаційного дослідження є здійснення комплексного історико-порівняльного аналізу політико-правових засад захисту прав і свобод національних меншин в контексті формування ефективної політико-правової моделі та механізмів задоволення громадсько-політичних, соціально-економічних, культурно-духовних та інших життєвих потреб етнічних груп, представлених в сучасній Україні.

Мета роботи визначила необхідність виконання таких завдань:

– проаналізувати основні політико-правові засади та нормативно-правові джерела забезпечення прав національних меншин в Україні;

– розкрити специфіку науково-теоретичних та державницьких підходів до визначення понять "етнонаціональна меншина" та "захист прав національних меншин в Україні";

– показати провідну роль держави як головного інституту етнонаціональної політики в Україні;

– висвітлити основні міжнародні інституції та стандарти дотримання етнічних прав, визначивши специфіку міжнародного захисту національних меншин;

– дослідити рівень правового забезпечення політичного представництва меншин та механізми його гарантування в Україні;

– проаналізувати основні проблемні питання та перспективи розвитку державної системи захисту прав етнічних спільнот та подати деякі пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення спеціального законодавства та практичної діяльності в Україні у галузі захисту національних меншин.

Об'єктом дослідження є комплекс суспільних взаємовідносин у сфері захисту прав та задоволення інтересів етнонаціональних меншин у сучасній Україні.

Предметом дослідження є політико-правові засади та механізми реалізації і захисту прав та задоволення інтересів етнонаціональних меншин.

Методи дослідження визначаються провідною метою та основними завданнями роботи. Методологічну базу дисертації становить система загальнонаукових та спеціальних принципів і методів, що забезпечили об'єктивність висвітлення теми та вирішення поставлених мети і основних завдань. В основу методології автором були покладені загальнотеоретичні принципи і підходи щодо аналізу політико-правових засад реалізації прав етнонаціональних спільнот. Порівняльно-правовий метод застосований для з'ясування питання про співвідношення міжнародного і вітчизняного права у сфері захисту національних меншин та відповідність останнього міжнародно-правовим критеріям і стандартам. За допомогою системного і структурного методів дослідження визначено механізми дії різних

інституцій щодо захисту етнічних спільнот в Україні та реалізації їх прав. Застосування порівняльно-правового методу достатньо забезпечило здійснення аналізу державного регулювання процесу реалізації прав національних меншин в Україні, а також визначило перспективи розвитку національного законодавства у даній сфері. Метод аналізу використаний при дослідженні доктрини міжнародного права та науково-теоретичних концепцій, випрацьованих провідними вітчизняними і зарубіжними фахівцями. Застосування вищезгаданих методів, а також широке залучення методик багатофакторності, моделювання і прогнозування дали можливість розробити конкретні пропозиції та рекомендації стосовно усунення деяких упущень та недопрацювань шляхом вдосконалення законодавства про національні меншини та оновлення концепції державної етнонаціональної політики в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена оригінальністю постановки основних завдань, а також трактуванням ключових аспектів теми дисертаційної роботи і засобами розв'язання визначених автором завдань. Дисертантом вперше запропоноване трактування політико-правових засад реалізації прав національних меншин в Україні як базової основи всієї державної етнополітики в динаміці її розвитку. Здійснено це на основі аналізу широкого кола чинних міжнародних актів правового і політичного характеру, а також спеціальних праць вітчизняних і зарубіжних фахівців.

У рамках проведеного дослідження одержані результати, які відзначаються науковою новизною:

1. Висвітлені універсальні системи захисту національних меншин (ООН, РЄ, ОБСЄ) та з'ясовані досягнення і упущення цих інституцій, що впливають на становлення національних систем захисту меншин.

2. Шляхом аналітичного підходу до визначення поняття "етнонаціональна меншина" в документах міжнародних організацій та у вітчизняному праві розкрита сутність і важливість цього питання, його авторське бачення.

3. Обґрунтований висновок щодо відсутності у міжнародних правовідносинах єдиного комплексу критеріїв визначення як дефініції "національна меншина", так і універсального кодифікаційного документу із забезпечення їхніх прав у повному обсязі.

4. Окреслено основні проблеми і намічені перспективні напрямки вдосконалення захисту прав національних меншин як за внутрішньодержавним, так і за міжнародним правом, зокрема, визначені пріоритети розвитку нормативно-правової бази захисту національних меншин в Україні.

5. Запропоновані практичні рекомендації щодо системних заходів із забезпечення завершення в Українській державі створення такої законодавчої і виконавчої правозахисної системи, яка б відповідала основним міжнародним нормам і стандартам гарантування етнічних прав.

Практичне значення одержаних результатів зумовлюється можливістю їх використання при підготовці та викладанні загальних і спеціальних курсів у вищих навчальних закладах, а також для написання підручників і спеціальних навчальних посібників. Положення і узагальнюючі висновки дисертаційної роботи пропонують матеріали для подальшого перспективного дослідження у суспільствознавчій науці актуальних питань захисту прав етнонаціональних меншин в Україні. Рекомендації, подані у дисертації, можуть бути використані також органами державної влади в Україні в процесі подальшого вдосконалення та практичної реалізації державної політики у сфері захисту національних меншин, у нормотворчій роботі над завершенням формування нормативно-правової, законодавчої бази з питань забезпечення прав етнічних меншин в Україні. Положення, викладені в дисертаційній праці, мають важливе значення для органів місцевого самоврядування та громадських організацій національних меншин. Аналіз нормативних матеріалів, закладених в дисертації, може стати корисним у практичній роботі юристів, адвокатів, експертів, які займаються захистом прав людини в Україні.

Положення і результати дослідження отримали практичне застосування при читанні лекційних курсів з політології та підготовці навчально-методичної літератури.

Розділ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

1.1. Поняття "етнонаціональна меншина" та його теоретико-пізнавальні функції

Складність і специфічність тлумачення поняття "національна" – те ж саме – "етнонаціональна меншина" зводиться до того, що визначення частини населення держави як національної меншини стосовно її суспільного правового статусу виглядає більше політичним, аніж науковим питанням. Разом з тим, потреба створення міжнародного механізму захисту національних меншин зумовила потребу виокремлення суто юридичних параметрів цього питання¹.

Слід зазначити, що спроби відшукати оптимально об'єктивне визначення національної меншини, що відповідало б усім вимогам зацікавлених сторін, досі не мали результату. Цілком зрозуміло, що причин цього більше, ніж достатньо. Можливо, однією з них є розмаїття ситуацій, а, може, дана дефініція, з точки зору експертів деяких держав, "загрожує" появою таких нових меншин, існування котрих на власній території вони заперечують.

Характерно, що у договорах, укладених у ході мирних міжнародних конференцій та під егідою Ліги Націй, було відсутнє визначення поняття "національної меншини", котре б задовольнило всі зацікавлені сторони. Стосовно серйозних спроб пошуку такого визначення свідчить консультативний висновок Постійної Палати Міжнародного правосуддя, прийняте 31 липня 1930 року у зв'язку з еміграцією болгарських греків (з посиланням на Греко-Болгарську конвенцію 1919 року), у якому зазначається таке: "Критерієм поняття меншин у контексті Конвенції ... є

¹ Антонюк О. Формування етнополітики Української держави : історичні та теоретико-методологічні засади / О. Антонюк – К. : Державна академія керівних кадрів культури і мистецтв, 1999. – С. 49.

наявність групи осіб, які мешкають в даній країні або місцевості, мають власну расу, релігію, мову та традиції й поєднані ідентичністю раси, релігії, мови й традицій у почутті солідарності, спрямованої на захист своїх традицій, підтримують свою форму віросповідання, виховують дітей згідно з духом і традиціями своєї раси, надають взаємну допомогу"².

Фахівці звертають увагу на те, що ООН досить стримано розглядала проблематику, яка стосувалася національних меншин. Разом з тим, необхідно визначити, що одним з визначальних чинників програми створення і уточнення дефініцій була потреба визначення різниці, своєрідного розмежування за основними ознаками і особливостями двох великих угруповань меншин. Так, особливості життєдіяльності одного з них характеризуються стабільними у часі етнічними, мовними та релігійно-духовними відмінностями, що виокремлюють дану національну меншину від більшості – основного масиву населення країни, – як правило, титульної нації. Інша з визначених вище груп має подібні ознаки, та відрізняється від першої тим, що швидко розпорошується в іноетнічному середовищі, часто добровільно асимілюється з більшістю населення³.

Не зважаючи на неодноразові намагання світового співтовариства домовитись стосовно остаточного визначення поняття "національна меншина", досі це не вдалося як на універсальному, так і на регіональному рівні. Дана ж проблема носить не просто такий собі теоретичний зміст, вона вкрай важлива для суспільного життя багатьох держав. Особливо тих, які мають поліетнічний склад населення. Адже співіснування цих різних етнічних меншин ставить перед державою постійне завдання – правове регулювання відповідного статусу цих меншин. Причому такого рівня, аби цей закон гарантував дотримання їхніх прав та толерантне співжиття нарівні з більшістю громадян даної держави. І, звичайно, щоб цей статус не провокував втрати територіальної цілісності та національного суверенітету.

² Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion on the Greco-Bulgarian Communities // P.C.I.J. Reports (B/7). – 1930. – P. 33.

³ Girasoli N. National Minorities: Who They? – Budapest, 1995. – P.50.

Аналіз численних міжнародних документів засвідчує, що у міжнародному праві дефініція "меншина" використовується, як правило, для визначення груп громадян даної країни, котрі відрізняються від решти населення за цілком конкретними ознаками: расою, етнонаціональним походженням (національністю), релігією, мовою, культурою, духовністю. Характерно, що міжнародно-правові акти, які здійснюють правове регулювання таких проблем, для визначення об'єктів дії їх норм вживають терміни: "національні", "расові", "етнічні", "культурні", "релігійні", "мовні", "меншини".

Якщо вдатся до короткого історичного екскурсу, то слід згадати, що після другої світової війни, враховуючи її трагічний досвід і наслідки – в тому числі стосовно багатьох народів та етносів, під егідою Організації Об'єднаних Націй, за безпосередньою участю її спеціалізованих установ, а також за ініціативою Ради Європи світове співтовариство ухвалило низку універсальних і регіональних конвенцій, котрі містять перелік захисних заходів щодо груп меншин у різних галузях правовідносин. Так-от, спільноти, яким має надаватися відповідний правовий захист, визначаються у цих міжнародних документах не завжди ідентично. Очевидно, ці визначення різняться між собою. Так, наприклад, у статті II Конвенції про запобігання геноциду і покарання за нього від 9 грудня 1948 р. (ООН) проголошено таке: "Під геноцидом слід розуміти такі дії, які чиняться з наміром знищити, цілком або частково, яку-небудь національну, етнічну, расову або релігійну групу як таку"⁴. У пункті 1 статті 5 Конвенції про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти від 14 грудня 1960 р. (ЮНЕСКО) зазначається, що "за особами, які належать до національних меншин, слід визнавати право проводити власну освітню роботу, залучаючи сюди керівництво школами, ... використовуючи чи викладаючи свою рідну

⁴ Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 63–69.

мову..."⁵. А у пункті 2 статті 2 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1965 р. (ООН) застосовується дещо інша термінологія: "Держави-учасниці повинні вживати спеціальні й конкретні заходи у соціальній, економічній, культурній та інших галузях з метою забезпечення розвитку і захисту деяких расових груп чи осіб, що до них належать..."⁶.

Є міжнародні документи, в яких виділяються групи менших за етнічною, окремо релігійною, а також мовною ознакою. Так, у статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. (ООН) зафіксовано таке: "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 своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою"⁷.

Необхідно застерегти, що жоден з текстів названих вище універсальних міжнародних договорів, навіть Загальний коментар Комітету з питань прав людини стосовно статті 27 Пакту про громадянські та політичні права, не містить визначення категорій "меншин", чиї права вони захищають, а, отже, й універсального загального визначення для всіх згаданих груп осіб. Так, навіть у прийнятому 1992 року спеціальному універсальному документі – Декларації Організації Об'єднаних Націй про права осіб, які належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин, не подається визначення поняття "меншина" і зазначених у назві Декларації різновидів меншин⁸.

⁵ Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 70–73.

⁶ Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. К. : Юрінформ, 1992 – С. 74–88.

⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини: Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992 – С. 47-48.

⁸ Действующее международное право : в 3-х т. / Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, – 1997. – Т. 2. – 1997. – С. 90–94.

Історично склалося так, що більшість держав сучасної Європи склалися й утверджувалися як "національні держави". Це означає, що вони утворилися внаслідок реалізації права на політичне самовизначення європейських націй – народів. Разом з тим, існування "національних держав" абсолютно не виключає, що вони мають бути моноетнічними, тобто однонаціональними чи, те ж саме, – етнічно однорідними"⁹.

Державні кордони у Європі протягом одного лише ХХ століття змінювалися багато разів через агресії чи занепад окремих держав, внаслідок війн і післявоєнних угод між країнами-переможцями. В результаті відбувалися неодноразові зміни юрисдикції над певними прикордонними областями чи навіть над цілими регіонами. І от населення даних територій, найчастіше – це представники якогось іншого етнічного ряду, залишалися на своїх споконвічних землях, але вже на території іншої держави. Так і зароджувалися, як правило, "національні меншини" у європейських умовах державотворення і державозмінюваності¹⁰.

Принагідно слід зауважити, що у багатьох країнах Європи сприйняття факту існування в їхніх суспільствах такого своєрідного структурного компонента, як "національні" або "етнічні" меншини, сприймається досить неоднозначно. Особливо це характерно для багатьох пострадянських держав, які утворилися після розпаду СРСР. Через недостатню поінформованість чи обізнаність громадян в цілому та представників етнічних меншин зокрема, а іноді через недосконалість національного законодавства новоутворених держав у етнічній сфері, особливо у сфері гарантування прав меншин, останні нерідко висловлюють невдоволення і протестують проти зарахування їх до категорії національних меншин. Саме вживання цього терміна стосовно них викликає негативну реакцію, бо сприймається це з образою як щось принижуюче, як прирівнювання до меншвартісних груп

⁹ Нікітюк В. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – С. 21.

¹⁰ Товт М. : Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород : ІВА, 2002. – С. 14–15 .

населення у порівнянні з етнічною більшістю, яка, навпаки, вивищується як "титульний етнос" або "державотворча" нація¹¹.

Окремі держави Європи, серед них і ті, що ратифікували міжнародні і європейські угоди, які захищають права якраз "національних меншин", у власних національних законодавствах вживають власні тлумачення з різної термінології. Це пояснюється, очевидно, лише тим, що у загальноєвропейському контексті відсутні встановлені чіткі критерії єдиного розуміння у даному питанні. Тут слід зазначити, що, на відміну від суто офіційних правових норм і вимог, зафіксованих згідно з спеціальним стилем, формою, змістом і мовою, юриспруденції багато що дозволяється і допускається для громадських організацій. Так, різні форми добровільних етнічних об'єднань – національно-культурні товариства, асоціації, громади тощо – цілком безперешкодно можуть уникнути терміна "меншина" і в своїх назвах, і у статутних – внутрішніх документах. Така практика не створює проблем і зовсім не суперечить визначенням, які застосовуються у нормативно-правових актах національного і міжнародного права. Так, наприклад, у 2000 р. було зорганізовано Конгрес національних общин України. Він об'єднав у собі представників багатьох національних меншин нашої держави. І характерним є те, що у відповідності з назвою своєї громадської організації, вони репрезентують не "меншини", а "общини", це не створює для них ніяких труднощів у співпраці та співробітництві з іншими громадами, в тому числі – зарубіжними, міжнародними, регіональними, з різного рівня органами влади¹².

Коли вдатися до історичного екскурсу щодо наближених до сьогодення дефініцій "етнічна меншина" чи "національна меншина", то, на наш погляд, найточнішим буде визначення, подане у Спеціальній доповіді ООН щодо прав осіб, які належать до етнічних, релігійних та мовних меншин (1977 р.): "Меншина – це група, яка за чисельністю поступається

¹¹ Етнічні меншини Східної та Центральної Європи : компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. – К. : ІНТЕЛ, 1994 – С. 27–28.

¹² Беліцер Н. Національні меншини: правові норми, документи, суспільні уявлення та очікування // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві / Н. Беліцер. – К., 2002. – С. 154–155.

решті населення держави і не є домінуючою, члени якої – громадяни цієї держави – мають етнічні, релігійні чи мовні характеристики, відмінні від решти населення, та виявляють, принаймні опосередковано, почуття солідарності, спрямоване на збереження своєї культури, традицій, релігії чи мови". І ще одна особливість: якщо інституції Організації Об'єднаних Націй більш активно вживають у даному плані термінологічні вирази типу "права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин" (Декларація ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, 1992) або "особи, які належать до етнічних, релігійних та мовних меншин" (стаття 27 Пакту про громадянські та політичні права, 1996), то на регіональному рівні, передусім – у документах ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи, пріоритетним є термін "національна меншина", котрий за твердженням багатьох провідних фахівців та політиків, містить в собі всі необхідні компонентні характеристики (етнічні, мовні, релігійні і т.д.).

Спеціальна Європейська комісія "За демократію через право", створена 1990 року і до складу якої входять експерти з визнаним авторитетом у галузі національного і міжнародного права, опрацювала у 1991 році власне визначення "меншин". Воно, до речі, відразу було запропоноване для вміщення до проекту Європейської конвенції про захист меншин. У відповідності із статтею 2 цього проекту даний термін для використання його у тексті зазначеного документа мав застосовуватися у такому тлумаченні: "Меншина" означає групу, меншу за кількісним складом від решти населення країни, члени якої, будучи громадянами країни, мають етнічні, релігійні або мовні характеристики, відмінні від тих, що притаманні решті населення, та які прагнуть зберегти свою культуру, традиції, релігію і мову".

Суттєво принциповим також є тлумачення, що входження (приналежність) до котроїсь з національних меншин – це справа індивідуального вибору кожного громадянина. Для здійснення цього вибору

за власним бажанням людини не повинно бути жодних перешкод. Причому, окремо зазначається, що необхідною умовою для визнання осіб такими, які належать до національних меншин, є обов'язкова наявність громадянства відповідної держави¹³.

Дуже важливою, визначального плану у даному питанні була офіційна пропозиція Ради Європи, викладена у Рекомендації № 1492(2001), ухваленій Парламентською асамблеєю РЄ 20 лютого 2001 р. Вона була присвячена міжнародно-правовому визначенню поняття "національна меншина". Основна увага тут приділялась тим критеріям, котрі рекомендувала Рада Європи для обов'язкового врахування при визначенні чи визнанні груп осіб "національними меншинами". Пропонувалося повернутися до обговорення дефініції "національна меншина", поданого ще у Рекомендації № 1201 Парламентської асамблеї Ради Європи (1993 р.). А слід пригадати, що одним із складових компонентів цієї Рекомендації є проект Додаткового протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод стосовно осіб, що відносять себе до національних меншин. У відповідності із статтею 1 Додаткового протоколу для цілей зазначеної Конвенції вираз "національна меншина" позначає групу осіб будь-якої держави, які мають такі характеристики:

- a) проживають на території певної держави та є її громадянами;
- b) підтримують довготермінові міцні та тривалі зв'язки з відповідною державою;
- c) демонструють характерні етнічні, культурні, релігійні або мовні характеристики, які відрізняють їх від решти населення;
- d) достатньо представлені, проте чисельно менші, ніж решта населення цієї країни або регіону цієї країни;
- e) керуються зацікавленістю зберігати те, що становить їх спільну індивідуальність, включаючи їхню культуру, традиції, релігію або мову".

¹³ European Commission for Democracy through Law, Proposal Convention for the Protection of Minorities, Council of Europe. – 1991. – CDL (91)7.

Рекомендація № 1201 Парламентської асамблеї Ради Європи (1993 р.) зумовлює також залежність процедури визнання національної меншини від залежності наявності у осіб, що претендують на такий статус, громадянства держави, в якій вони проживають¹⁴. Тут же враховується і достовірність факту стосовно їхніх міцних і тривалих зв'язків з даною державою на підставі факту місця народження, громадянства або постійного проживання.

У 1995 р. Рада Європи запропонувала державам – членам РЄ для підписання та ратифікації спеціальний правовий документ у цій галузі – Рамкову конвенцію про захист національних меншин. Проте вмістити в ній визначення поняття "національна меншина" не вдалося. У пояснювальній записці було зазначено, що на даному етапі неможливо сформулювати таке визначення, яке б задовольняло всі держави – члени Ради Європи і яке б отримало належну підтримку з їхнього боку. Аналіз змісту Рамкової конвенції свідчить, що вона не порушує проблеми обов'язкової наявності громадянства держави, в якій мешкають представники національних меншин. Зокрема, стаття 6 конвенції передбачає тільки те, що "сторони заохочують атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживають ефективних заходів для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співпраці між усіма особами, що проживають в межах їхньої території, незалежно від їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності..."¹⁵.

Українська держава ратифікувала Рамкову конвенцію 9 грудня 1997 року. Хотілося б зазначити, що хоч у цьому надзвичайно важливому міжнародно-правовому документі, особливо для європейського регіону, і не міститься спеціального визначення поняття "національна меншина", все ж Рамкова конвенція насправді просто насичена його характеристиками і ознаками, щоправда опосередковано – через перелік прав та їх гарантій щодо

¹⁴ 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.

¹⁵ Рамкова конвенція про захист національних меншин // Збірник договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 163–173.

національних меншин. Так, Рамкова конвенція визначає, що захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини і як такий є одним із напрямків міжнародного співробітництва (стаття 1). Кожна особа, що належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй чи не вважатися такою, і таке рішення або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно шкодити такій особі (стаття 3); особам, які належать до національних меншин, також гарантується право рівності перед законом та право на рівний правовий захист. У цьому зв'язку будь-яка дискримінація на підставі належності до національної меншини забороняється (стаття 4).

Необхідно ще раз зазначити, що як у конституційному, так і в галузевому національному праві більшості європейських держав термін "національна меншина" відсутній. Слід зробити у цьому зв'язку таку довідково-аналітичну ремарку: коли мова йде про дефініцію "національна меншина", то відомі неузгодженості у понятійно-категоріальному плані полягають у тому, що в різних цивілізаційних культурах і мовах термін "нація" містить різний політичний і правовий зміст. Так, у багатьох європейських країнах, а також і в Сполучених Штатах Америки термін "нація" ототожнюється з громадянством даної держави. Отже, тут йдеться не про етнічне (національне) походження, а про громадянський стан, тобто – політичний зв'язок особи з країною проживання. Населення такої держави є багатоманітним за етнічними, культурними, мовними, релігійними ознаками, але однорідним за національністю. Сприймається як наслідок спільного проживання різних етносів те, що подібні країни утворені двома чи більшою кількістю соціально і політично рівноправних національностей. Тут етнічні меншини цілком асимільовані, і всі такі особи є громадянами мононаціональної держави, яку утворюють представники однієї національності (Бельгія, Іспанія, Франція, Швейцарія, Швеція та інші). У багатьох державах Центральної і Східної Європи, зазвичай, націю тлумачать

як суспільство, сконсолідоване спільною мовою, культурою та свідомістю; суспільство, яке складається з осіб одного етнічного походження і не має прямого стосунку щодо статусу громадянства. Враховуючи зазначені ознаки, подібний суспільний організм завжди є однорідним, однак на території таких країн мешкають представники різних етносів (національностей), що обов'язково є їхніми громадянами¹⁶.

Коли ж мова йде про групи меншин (теж кількісно менші), представники котрих, будучи громадянами даної держави, підкреслюють чи наполягають у той або інший спосіб, що вони відрізняються від решти населення етнічними, культурними, мовними, релігійними особливостями, мають різне етнічне походження, є представниками нетитульної нації, то тут домінує інша ситуація. Цілком очевидно, в такому випадку термін "національна меншина", дійсно, набуває правомірного змісту. В даному разі слід приймати це як модель, що відповідає і змісту, і формі, і якісним характеристикам терміна "національна меншина".

Враховуючи вищевикладене, необхідно враховувати ту обставину, що згідно з вимогами міжнародного права "громадянство" кваліфікується як фіксований правовий зв'язок фізичної особи з державою. Він, передусім, виражається сукупністю взаємних прав та обов'язків. Тобто йдеться про належність особи до конкретного суспільства в юридичному значенні. Таким чином, поняття "нація" у системі міжнародно-правових відносин, як правило, є поняттям, заснованим на етнічній і цивілізаційній подібності до суспільного організму. Останній може мати або не мати власну державність, а щодо поняття "народ" – етнічна група, члени якої об'єднуються за ознаками раси, мови, культури або етнічних зв'язків, які відокремлюють її від інших груп людей¹⁷.

Аналіз національних законодавств та відповідних політичних актів доводить необхідність врахування конкретних національних особливостей та

¹⁶ Етнічні меншини Східної та Центральної Європи : компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. – К. : ІНТЕЛ, 1994 – С. 207.

¹⁷ Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Х. Абашидзе. – М. : Права человека, 1996. – С. 9.

обставин, а також сучасних міжнародно-правових концепцій у даній галузі. Різні держави при підході до проблеми визначення поняття "національна меншина", виділення осіб, які можуть до неї належати, керуються певними об'єктивними і суб'єктивними критеріями. Як правило, тільки на державному рівні визнається, що така група осіб характеризується такими ознаками: проживає на території даної держави; є її громадянами; є чисельно меншою від решти населення; відрізняється від решти населення країни своєю самотністю та очевидними спільними етнічними, релігійними, культурно-традиційними і мовними ознаками, які прагнуть зберегти; мають довготривалі та міцні історичні корені в державі проживання; виявляють власне етнічне самоусвідомлення; прагнуть до етнічно-національної самоідентифікації"¹⁸.

Не сприяє ефективному розв'язанню питання про остаточне визначення політико-правового статусу національних меншин і та обставина, що протягом останнього століття європейські держави акцентували увагу на гарантуванні індивідуальних прав осіб, які належать до етнічних меншин. Але відстоювання терміна "національна меншина" передбачає не щось інше, а наявність саме колективних прав таких груп осіб¹⁹.

Повернемося знову до статті 3 чинного Закону України "Про національні меншини в Україні", у якій зафіксовано таке: "До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою"²⁰. Порівняння цього визначення з наявними в національних законодавствах інших держав Європи переконливо засвідчує, що достатньо розгорнута тенденція до юридично закріпленого врахування відмінностей автохтонних меншин або меншин, що історично мешкають на

¹⁸ Картунов О. Зародження і ставлення нової підгалузі права / О. Картунов, П. Муцький // Право України. – 2000. – № 8. – С. 29.

¹⁹ Картунов О. Основні теорії та парадигми етнополітичних прав / О. Картунов, П. Муцький // Наукові записки : збірник. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–157.

²⁰ Закон України "Про національні меншини в Україні" // Міжнародні відносини і національні меншини України. – К., 2004. – С. 306.

території відповідної країни, від етнічних спільнот іммігрантського походження не була, на жаль, взята до уваги у ході підготовки базового Закону України про національні меншини. Те ж стосується і законопроектів стосовно внесення змін у цей Закон.

І тут має місце дещо парадоксальна ситуація. Визначення, вміщене в чинному Законі "Про національні меншини в Україні", можливо, давало і дає найбільші підстави вважати даний Закон максимально ліберальним і прогресивним. Тому, коли статтю 3 даного Закону України залишити без певних змін чи доповнень, то можна очікувати додаткової напруженості між автохтонними і "прибулими" етносами". І це дуже негативний чинник в умовах доволі жорсткої конкуренції за ту невелику частку державного бюджету України, яка виділяється на задоволення потреб національних меншин. Слід зазначити, що невважений підхід до питань гарантування прав етнічних меншин може призвести до ситуації, коли наша країна опиниться поза загальноєвропейською тенденцією, визнаною, зокрема, Радою Європи. Мова йде про тенденцію, що відрізняє "традиційні" меншини від "нових", тобто від груп мігрантів, біженців тощо, поява котрих на теренах Української держави викликана дещо іншими процесами і зумовлена зовсім іншими причинами²¹.

Принагідно зауважимо, що ведуться дискусії навколо питання, чи обов'язково особи, які належать до національних меншин, повинні бути громадянами тієї держави, де вони проживають. Чи повинні вони проживати там тривалий термін, чи такий термін повинна встановлювати влада цієї держави. Багато фахівців вважають, що це є обов'язковою умовою. Тобто національна меншина повинна складатися виключно з громадян даної держави. Необхідність даного критерію ці експерти пояснюють тим, що тільки у такому випадку конкретна держава може юридично обґрунтовано

²¹ Майборода О. Сприяння поширення толерантності у поліетнічному суспільстві / О. Майборода, Р. Чілачава, Т. Пилипенко, І. Кресіна, М. Товт. – К. : Європа-XXI, 2002. – С. 169.

захищати права як окремої особи, так і цілої громади, котру вони складають²².

Зазначене питання практично виникає в усіх розвинутих європейських державах, де мешкає вже не одне покоління іммігрантів, що приїхали сюди на цілком законних підставах, зокрема – за квотами для працівників певних галузей економіки. Іммігранти, які потім залишаються тут – в цих країнах, але з різних причин не можуть отримати громадянство даних країн.

Якщо аналізувати міжнародно-правовий аспект питання про обов'язковість чи необов'язковість громадянства для інституалізації національних меншин, то можна констатувати ось що. Ні стаття 27 універсального міжнародного договору – Пакту про громадянські і політичні права 1966 року, спеціально присвячена правам осіб, які належать до меншин, ні відома регіональна Рамкова конвенція Ради Європи про захист прав національних меншин, учасницями якої є майже всі європейські країни, вони не містять вимог стосовно обов'язкової наявності у них громадянства країни проживання. У пункті 1 статті 6 Рамкової конвенції зазначено: "Сторони заохочують атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживають ефективні заходи для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співпраці між усіма особами, що проживають в межах їх території, незалежно від їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності, зокрема в галузях освіти, культури та засобах масової інформації"²³.

У спеціальному коментарі Комітету ООН з прав людини стосовно статті 27 згаданого вище Пакту про громадянські і політичні права 1966 року написано ош ,нишнем од ьтажелан ікя ,мабосо аварп еадан 72 яттатС" : "існують" у державах учасницях. Зважаючи на характер і межі прав, передбачених статтею, недоцільно визначати термін тривалості і зміст терміну "існують". Цими правами є просто те, що особам, які належать до

²² Тузмухамедов Р.А. Национальные меньшинства под защитой международного права / Р. А. Тузмухамедов // Государство и право. – М., 1996. – С. 109–118.

²³ Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин // Міжнаціональні відносини і національні меншини України : стан, перспективи. – К., 2004. – С. 311.

таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи використовувати свою культуру, сповідувати свою релігію, а також користуватися рідною мовою. Так само, як вони не повинні бути підданими або громадянами, вони не зобов'язані бути й постійними резидентами. Отже, робочі-мігранти або навіть відвідувачі – гості (visitors) держав-учасниць, які становлять такі меншини, мають право на дотримання цих прав"²⁴.

Таким чином, у коментарі такого поважного міжнародного органу, який опікується правами людини, наголошується недвозначно на тому, що носії цих прав не обов'язково повинні бути громадянами даної держави і навіть їм не обов'язково постійно там проживати. Стосовно прибулих, то йдеться лише про біженців, що не мають такого статусу і навіть не порушують питання про його набуття, оскільки мають намір ближчим часом повернутися додому – на свою батьківщину. Окремо йде мова про осіб, які недавно прибули і безперешкодно приєдналися до певної етнонаціональної меншини, яка існує в даній країні упродовж тривалого часу.

Як відомо, в період 1999 – 2004 рр. відбувався перший етап звітування держав – членів Ради Європи про реалізацію їхніми урядами зобов'язань за Рамковою конвенцією про захист національних меншин і прийняття на їх основі висновків та рекомендацій Консультативного комітету і резолюцій Комітету міністрів Ради Європи. У висновках та рекомендаціях, підготовлених і оприлюднених зазначеним Комітетом, усім двадцятьма чотирьом країнам-членам РЄ було запропоновано у будь-якому варіанті розглянути питання щодо поширення дії Рамкової конвенції на групи осіб, які сьогодні не визначаються такими, які підлягають під дію Рамкової конвенції, передусім – на негромадян, та застосування до них положення конвенції постатейно²⁵.

Слід зазначити, що вироблення загально визнаного міжнародно-правового визначення поняття "національна меншина" значно ускладнено

²⁴ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – С. 47– 48.

²⁵ Collection of Opinions of the Adversory Committee on Framework Convention for the Protection of National Minorities Article by Article // A/FCF/1/Secr(03)001 rev.1. – May 2003. – P. 255.

вже розглянутими нами причинами та іншими обставинами, які можуть впливати на цей процес невизначено тривалий термін. Необхідно підкреслити, що дефініція "меншина" не є однозначною. Наявність різноманітних соціальних груп – етнічних, мовних, автохтонних (корінних), релігійних та ін. не дає можливості шаблонно підходити до кожної з них чи застосовувати тут якісь однотипні методи і критерії. Адже всі ці "меншини" мають різний ступінь своєї внутрішньої організації та розпорошення серед націй однієї чи багатьох держав, з різним історичним періодом розвитку, з різними рівнями претензій стосовно визнання та правового розв'язання своїх проблем. Крім того, різні меншини мають на сьогодні і різний ступінь ідентифікації.

Назви одних меншин чи меншинних груп послуговуються тільки у спеціальному науковому обігу, інші циркулюють як суто робочий варіант у діяльності офіційних органів і організацій, треті одержують офіційне визначення у внутрішньому законодавстві окремих держав, проте не мають такого визнання у міжнародному праві. Є й такі, що офіційно залишаються не визнаними, однак визнаються і у своєму вітчизняному, і у міжнародному праві (етнічні, національні, мовні, релігійні меншини). Звичайно, дані чинники помітно ускладнюють процеси юридично-правового врегулювання статусу етнонаціональних меншин.

На сучасному етапі розбудови державної етнополітики важливими є складові елементи терміна "національна меншина". Їх визнання і прийняття є головними засадами для випрацювання загального підходу до важливої практичної проблеми. Вона, насамперед, полягає у визнанні існуючих меншин у різних державах, поширенні дії на них чітких міжнародно-правових норм, розв'язанні міждержавних неузгодженостей та суперечок, захисті прав етнонаціональних меншин міжнародними контролюючими органами і т.д.

Отже, можна було б запропонувати якийсь загальне міжнародно-правове робоче визначення терміна–поняття "національна меншина". Але

для цього потрібно, на нашу думку, в обов'язковому порядку врахувати всі розглянуті нами вище критерії і чинники. І на цій базі учені-правники, експерти-практики, державні та політичні діячі могли б такі специфічні суспільні групи виокремити із загального населення держави у певні самотні за своїми ознаками угруповання – етнічні, мовні, культурні, релігійні.

Нинішні тенденції розвитку міжнародного права та законотворчих процесів ряду держав, у тому числі й України, стосовно перспективного розвитку і вдосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав держави дають підстави сподіватися на появу вже в недалекому, надіємося, майбутньому єдиного, універсального визначення терміна "національна меншина".

1.2. Сучасні концепції та підходи щодо аналізу проблем національних меншин

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

Історичний досвід підтверджує, що дієвий захист національних меншин можна здійснювати лише за умов 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 держави.

Однією з ключових подій кінця XX століття глобального масштабу став розпад СРСР. Серед численних наслідків цієї суспільно-політичної

катастрофи, що носили позитивний зміст, стало утворення нових (і відродження ряду старих – у Прибалтиці) незалежних держав. У свою чергу це породило нові наслідки: виникнення етнонаціональних меншин та посилення їхнього впливу на внутрішнє та зовнішньополітичне життя своїх країн; виникнення якісно відмінних етнополітичних процесів на пострадянських територіях; ускладнення міжнаціональних відносин в нових державах.

Все це та інші події і суспільні процеси, які розгорнулися на теренах колишнього Радянського Союзу, зумовили нагальну актуальність перегляду політиками і науковцями місця та ролі національних факторів у громадсько-політичному житті з урахуванням історичного досвіду та міжнародної практики розв'язання етнічних проблем.

Досвід багатьох країн довів домінування напрямків суспільствознавчої думки, котрі пророкували стійкість націоналістичних устремлінь і бачили майбутній розвиток людства як органічну консолідацію національно свідомих, культурно розвинених і політично незалежних націй.

Утвердження даної концепції розвитку національних держав, яка була висунута окремими суспільствознавцями і політичними діячами, проходило не лише в міжпарламентських дебатах та непримиренних наукових дискусіях, а й за складних історичних реалій і обставин.

Про це свідчить досвід регулювання міжетнічних відносин, нагромаджений передовими на той час правовими державами. Так, наприклад, протягом десятиліть у Сполучених Штатах Америки не одне десятиріччя на офіційному рівні у політичній практиці домінувала теорія так званого "плавильного казана"*. Це образне порівняння для розкриття специфічних міжетнічних процесів, які відбувалися з іммігрантами різних національностей, які прибували до США. Вони ніби "переплавлювалися" у єдину американську націю. Первісною основою населення Америки були особи європейського походження. Переважна їх більшість – англійці, ірландці та німці. За даними останніх демократичних обстежень,

підготовлених Бюро перепису населення США, там нараховується 197 різних етносів (національних груп). У найменших чисельність становить десь трохи більше двох тисяч осіб. Проте склад населення визначають десятки національностей²⁶.

Всі ті процеси, що відбувалися у багатоетнічному середовищі США, привели до перетворення США на своєрідну конфедерацію регіонів з різним національним складом шляхом виникнення етнічних анклавів неанглійського походження. Тому через високу поліетнічність населення влада Америки всіляко підтримувала асиміляційні процеси. Там активізували вивчення і конструювання нових різноманітних ідей, теорій та концепцій, присвячених даним проблемам. Неминучій асиміляції нових мігрантів була підпорядкована повсюдно впроваджена в Америці концепція англоконформізму.

Дана ідея широко культивувалася і в багатьох інших зарубіжних етнополітичних концепціях. Висновки фахівців, які вивчали дані процеси, акцентували увагу на активне поглиблення взаємозв'язків між націями і державами. Вони наводили чимало аргументів і доказів, про необхідність асиміляції народів.

Дійсні ж етнонаціональні процеси, які відбувалися в багатонаціональних країнах, засвідчили, що все набагато складніше. Ігнорувати, а ще більше – подолати етнонаціональні особливості, етнічну самотність небезпечно і, по суті, неможливо.

Проблемам етнонаціональних меншин присвячено широкий масив публікацій зарубіжних вчених та аналітиків. Серед них: Г. Альфредссон, Ф. Бенуа-Ромер, Ф. Гекман, Г. Гільберт, Й. Динстейн, Ж. Дюпарк, А. Ейде, Ф. Ермакорі, І. Клауд, Н. Лернер, К. Мінтті, Т. Мусгрейв, А. Росс, П. Торнберрі, А. Хонор, Р. Хофманн, М. Шоу, Д. Якоб та ін.

²⁶ Корявин Л. Плавильный котел наций. Взгляд на этническое полотно Соединенных Штатов / Л. Корявин. // Российская Федерация. – 1995. – № 14. – С. 59–61. * Такий термін "застосовувався" в США на початку ХХ століття для характеристики асиміляційних процесів.

Основна частка досліджень американських учених у даній галузі припала на період, починаючи з 1960-х років. Науковцям вдалося простежити і проаналізувати вузлові етапи і вектори етнополітичного розвитку у своїй державі. Ними було констатовано у цілому стабільні процеси співіснування і взаємодії відмінних одне від одного етнокультурних ареалів. Вони досить точно відбивали етнонаціональну структуру сучасного американського суспільства. Разом з тим, крім асиміляційних тенденцій, характерних для багатонаціонального середовища, було обґрунтовано й іншу концепцію – прагнення національних спільнот відродити і зберегти власну ідентичність, якій реально загрожує криза. Етнічні меншини намагаються реанімувати спадкоємність свого історичного минулого. Підсумки даних досліджень було викладено у монографії "Етнічний міф" професора етносоціології Нью-Йоркського університету С. Стейнберга та працях провідних учених світу – Д. Белла, Й. Глейзера, Д. Мойніхена, Е. Сміта та інших. Якщо узагальнити їхні висновки найстислішим чином, то зазначені вище суспільні процеси у середовищі національних меншин означають, згідно з їх термінологією, "етнічне відродження" чи "етнічний ренесанс"²⁷.

У середовищі зарубіжних фахівців співіснують різні точки зору стосовно причин та чинників зародження й утворення феномену державної етнополітики. Зокрема, прихильники концепції так званого "внутрішнього колоніалізму" Т.Наїрн (Велика Британія), М. Хехтер (Сполучені Штати Америки) – автор монографії "Внутрішній колоніалізм" (Лондон. – Берклі, 1975) пояснюють виникнення етнонаціоналізму в усіх, без винятку, державах з поліетнічним складом населення виключно економічними факторами. Якщо "розшифрувати" дану концепцію, то її суть зводиться до тієї тези, що розвиток націоналізму (у позитивному значенні цього поняття) веде до закономірної реакції на колоніальну за формою і за змістом експлуатаційну політику, яка здійснюється домінуючою в даній

²⁷ Мала енциклопедія етностатистики / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 473.

державі нацією стосовно них. Але переважна більшість західних фахівців – експертів не поділяє такого спрощеного і однобічного підходу до даної проблеми. У них інше трактування цих процесів, вони висунули так звану "нову етноцистську концепцію", яка твердить, що на розвиток етнічної спільноти, глибину їхньої національної самосвідомості впливають багатовекторні чинники: і економічні, і духовні, і культурні. І, передусім, питання збереження власної етнічної ідентичності – культури, мови, традицій тощо²⁸.

Що стосується Радянського Союзу, то його суспільствознавча наука, впливові політичні діячі через цілий ряд причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру не змогли у потрібний час відкинути ряд панівних, але часто хибних ідеологій стосовно "успішного" вирішення національного питання в СРСР. По суті, тим, кому це належало зробити, не змогли належним чином дослідити тенденції міжнаціональних стосунків та спрогнозувати їхню історичну перспективу, прийнятну для подальшої консолідації поліетнічного суспільства. Чимало цікавого матеріалу міститься в працях вчених країн пострадянського періоду: А. Абашидзе, Р. Абдулатіпова, Г. Вітковської, Н. Вороніної, А. Казіна, В. Михайлова, І. Ігрунова, Г. Марченка, В. Межуєва, В. Мукомеля, С. Романенка, Т. Полоскової, Т. Регент, В. Тішкової, С. Юрьєва та ін.

Важливу складову історіографії етнополітичних процесів та міжнаціональних взаємин в Україні становлять праці вітчизняних вчених, в яких ґрунтовно проаналізовано окремі аспекти та складові як захисту, так і реалізації прав етнічних спільнот в Україні: О. Антонюка, В. Євтуха, І. Кресіної, О. Картунова, В. Котигоренка, В. Крисаченка, І. Кураса, О. Майбороди, В. Макара, В. Марчука, О. Мироненка, В. Наулка, М. Обушного, І. Оніщенко, М. Панчука, М. Пірена, В. Ребкала, Ю. Римаренка, С. Римаренка, М. Степика, Ю. Шемшученка, Л. Шкляра та ін. Найповніше ця

²⁸ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 671.

проблема, базуючись на систематизації основних зарубіжних та вітчизняних теоретико-методологічних підходів до її правового та історико-політологічного аналізу, знайшла відображення у докторських дисертаціях Л. Рябошапки “Правове становище національних меншин в Україні (1917-2000)” (Х., 2002) та О. Рафальського “Національні меншини України в ХХ столітті: історіографія” (К., 2001), а також у дисертаційних дослідженнях В. Нікітюка, Г. Потеряйка, Л. Савченко, О. Стадніченка, М. Товта та ін. Водночас, підсумовуючи внесок зарубіжних та українських вчених у дослідження проблеми політико-правового статусу етнонаціональних меншин, слід зазначити, що нові етнополітичні реалії потребують нових спроб осмислення досліджуваної проблеми. З огляду на багатогранність джерельної бази та історіографії вітчизняного етно- та націогенезу, дана робота здебільшого зосереджується на питаннях реалізації прав етнонаціональних меншин у нашій країні.

Якісно нові процеси етнонаціонального відродження і в нашій державі, і за рубежем вимагали і нового ставлення до коригування етнонаціональних процесів з боку державної влади, політичних партій, інших соціальних інституцій. Як ми вже вище зазначили, у західних країнах, насамперед у Європі, в ході критичного переосмислення фахівцями, експертами, політиками діючих ідеологій, доктрин, концепцій, прямо причетних до потреб і механізмів регулювання етнонаціональної галузі, впевнено утвердився новий суспільствознавчий напрямок, що одержав найменування "етнополітика".

Варто зазначити, що як науковий термін–визначення "етнополітика" введено до наукового вжитку західними науковцями і політологами у їхніх дослідженнях та концептуальних розробках ще у 1960-х роках. Основними напрямками у даній галузі вони визначили вивчення вузлових проблем етнополітичного характеру: міжнаціональних відносин та взаємодії різних етнічних груп в межах держав з поліетнічним населенням; взаємовідносин між державами і етнонаціональними угрупованнями, що проживають у їх

межах; з'ясування причин виникнення етноконфліктних ситуацій у поліетнічних країнах і визначення шляхів їхнього вирішення.

Необхідно також зауважити, що західноєвропейські фахівці тлумачать феномен "етнополітики" як таку собі суспільствознавчу галузь, яка спеціалізується на дослідженні теоретичних та практичних аспектів етнополітичної сфери. У Західній Європі давно і активно розгорнулося вивчення складних явищ, які спостерігаються в етнополітичній галузі різних держав світу. Внаслідок цього, на основі порівняльного аналізу, виявлення характерних тенденцій, спільних і специфічних особливостей дійшли до принципового висновку стосовно наявності певних стадій етнічного відродження²⁹.

Щодо необхідності вироблення прийнятної для України концепції державної етнополітики, то вона була детермінована цілим рядом об'єктивних чинників, як-от: поліетнічним складом населення; незалежним статусом України як суверенної, демократичної, соціальної, правової, унітарної держави; активізацією етнополітичного процесу та його ускладнення через сформування нових структурних етнокомпонентів нашого суспільства – української титульної нації, корінних народів і національних меншин; нагальною потребою узгодження інтересів, підтримання рівноправних гармонійних відносин між етнічними групами; потребами у підтримці процесів консолідації української нації; необхідністю усунення політико-ідеологічних, соціально-психологічних, мовних, культурологічних та інших наслідків, негативних процесів і явищ етнонаціональної сфери у минулому; потребою у підтриманні зв'язків з вихідцями з України за кордоном – передусім з українською діаспорою, з особами неукраїнської етнічної приналежності – колишніми українськими громадянами; інтеграцією в сучасний український соціум осіб, депортованих за етнічною ознакою, які повертаються нині в Україну; сучасною інтенсифікацією

²⁹ Абетка етнополітолога : довідковий посібник – в 2 т. / Ю. Римаренко, О. Мироненко. – К. : Школяр, 1996.– С. 145–151.

Т.1. – 1996. – С. 224.

зовнішніх міграційних потоків, які помітно впливають на економічну, соціально-політичну та етнодемографічну ситуацію в Україні.

Звичайно, основні концептуальні засади та теоретико-методологічні підходи до визначення і трактування особливостей етнополітичного процесу, який характерний для України, міститься в законодавчій базі, яка створена для регулювання міжнаціональних відносин. Детальний виклад цих аспектів теми міститься у подальших параграфах нашої дисертаційної роботи.

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

Мова йде про наявність і чинність у державі відпрацьованої концепції щодо захисту етнонаціональних меншин, аналізу та вирішення їхніх проблем.

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 меншин³⁰.

Разом з тим, слід зазначити, що чисельність 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

³⁰ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 11.

організації. Таких, наприклад, у 1999 р. було 39³¹, а на 2004 р. їх кількість зменшилось – до 33³².

Концептуальні підходи, а далі – і основоположні засади щодо проблем захисту прав національних меншин насамперед закладені у вітчизняному законодавстві. Саме вони знаходять свій реальний конкретний вираз. Так, законодавчо-правові акти ще Української 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 концептуальні засади загальноєвропейського зразка у сфері забезпечення прав етнонаціональних спільнот.

Основоположною правовою базою конструювання державної етнонаціональної політики, а, отже, і концепції у цій надзвичайно складній і відповідальній сфері, у тому числі заходів для забезпечення потреб національних меншин у незалежній Україні стали Декларація про державний суверенітет України³³, прийнята Верховною Радою України 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України³⁴, схвалений 24 серпня 1991 р., Декларація прав національностей України³⁵, ухвалена Верховною Радою України 1 листопада 1991 р., Закон України "Про національні меншини в Україні"³⁶, прийнятий Верховною Радою України 25 червня 1992 р. Деякі положення про правовий захист національних меншин вміщено в Основах законодавства України про культуру³⁷ 1992 р. (ст. 2, 8), у Законах України "Про громадянство"³⁸ 1991 (ст. 2), "Про звернення громадян"³⁹ 1996 р. (ст. 6,

³¹ Бюлетень Державного комітету України у справах національностей та міграції. – № 3. – 1999. – 20 с.

³² Міжнаціональні відносини та національні меншини України : Стан, перспективи. – К. : Голов. спеціаліз. ред. літ. мовами національних меншин України, 2004. – С. 164.

³³ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. №55-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

³⁴ Акт про проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. №1427-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

³⁵ Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 799.

³⁶ Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

³⁷ Основи законодавства України про культуру : постанова Верховної Ради України від 14 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 32. – Ст. 295.

³⁸ Про громадянство України : закон України від 18 січня 2001 року N 2235-ІІІ // Відомості Верховної Ради – 2001 – № 13. – Ст. 65.

7), "Про місцеве самоврядування в Україні"⁴⁰ 1997 (ч.50 ст. 26, 32, 37, 44), "Про свободу совісті і релігійні організації"⁴¹ (ст. 3, 4, 5, 6), "Про об'єднання громадян"⁴² 1992 р. (ст. 4), "Про освіту"⁴³ 1991 р. (ст. 3, 7, 56), "Про видавничу справу" 1997 р. (ст. 8), "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів"⁴⁴ 1997 р. (ст. 3), "Про мови в Українській РСР"⁴⁵ 1989 р., а також в інших законодавчих актах, прийнятих Верховною Радою України.

Відповідними міжнародними інституціями (ООН, Радою Європи, ОБСЄ і т.д.) неодноразово відзначався високий концептуальний 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.)⁴⁶, Рекомендації № 1201 ПАРЄ (1993 р.)⁴⁷, Рамкової конвенції про захист національних меншин (1995 р.)⁴⁸.

Відзначимо, що концептуальні засади етнаціональної 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.).

³⁹ Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

⁴⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁴¹ Про свободу совісті і релігійні організації : закон УРСР від 23 квітня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

⁴² Про об'єднання громадян : закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

⁴³ Про освіту : закон України від 23 березня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 21. – Ст. 84.

⁴⁴ Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: закон України від 23 вересня 1997 року N 540/97-ВР // Вісник Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

⁴⁵ Про мови в Українській РСР : закон УРСР від 28 жовтня 1989 року № 8312-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631

⁴⁶ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин // Збірка договорів Ради Європи : Українська версія. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – С. 175–197.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 135–175.

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 дисертації є те, що даний документ концептуально передбачав, що громадяни всіх національностей становлять народ України; рівність перед законом усіх, незалежно від походження, расової та національної приналежності, мови тощо; гарантування всім національностям, що проживають на території України, права їх вільного національно-культурного розвитку; можливість утворення національно адміністративних одиниць.

Доказом концептуальності підходів до захисту національних меншин служить такий 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 України⁴⁹.

Декларацією прав національностей України гарантується 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, забезпечується таким чином: заборонаю дискримінації за національною ознакою і покаранням за такі дії (ст. 1); гарантуванням всім 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

⁴⁹ Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради УРСР № 1427-XII від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради України УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

вільного користування різними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і розповсюдження інформації (ст. 3).

Це, по-суті, є основоположними концептуальними засадами державного підходу до проблем національних меншин.

Слід відзначити послідовність концептуальних підходів, по суті, до всіх ключових проблем національних меншин у всіх сферах, які є для них значущими і життєво важливими. Так, у статті 3 Декларації прав національностей України є положення, що тлумачить норму статті 3 Закону УРСР "Про мови в Українській РСР" (1989 р.)⁵⁰ на користь меншин, а саме: замість можливості використання поряд з українською мовою мов інших національностей передбачена можливість функціонування таких мов нарівні з державною мовою.

Необхідно наголосити, що сучасна вітчизняна концепція та підходи незалежної України до проблем національних меншин зафіксовані у відповідному законодавстві, передусім, у Законі України "Про національні меншини в Україні" (1992)⁵¹. 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 передбачав нові гарантії захисту прав національних меншин, зокрема на збереження життєвого середовища у місцях їхнього історичного та сучасного розселення. Документ визначає потребу законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з поверненням на

⁵⁰ Про мови в Українській УРСР : закон УРСР від 28 жовтня 1989 року № 8312-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631.

⁵¹ Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

територію України представників депортованих народів (ст. 10), та визнає 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 даний Закон отримав від міжнародних і вітчизняних експертів високу оцінку за демократичність та відповідність цього документа міжнародним стандартам та сучасним концепціям в етнополітичній сфері.⁵²

Аналіз вітчизняного законодавства, практичний досвід регулювання етнополітичних процесів дають можливість визначити суть концептуальних підходів до даної проблеми. Можна, звичайно, частково умовно 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;

⁵² Шульга М. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин / М. Шульга // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – К., – С. 27–28.

– 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 народів⁵³.

І чи не найпріоритетнішим напрямком у наведених вище засадах 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.

Необхідно окремо зазначити, що досягнення України у сфері забезпечення прав національних меншин – незаперечні. Наша держава змогла уникнути міжнаціональної напруги завдяки послідовному проведенню концептуальної за своїм змістом політики дотримання етнічних прав і підтримки національних меншин. На щастя, жодна з етноконфліктних загроз не набула критичної точки і розвитку. Відомий "нульовий варіант" громадянства і прогресивний, демократичний Закон "Про національні меншини в Україні" дали можливість нашій державі запобігти виникненню міжетнічних конфліктів⁵⁴.

Разом з тим, стрімкий розвиток етнічних і міжнаціональних процесів, зростаюча активність етнонаціональних спільнот конче вимагають застосування найпрогресивніших концептуальних підходів, вдосконалення

⁵³ Національні меншини України у XX столітті : політико-правовий аспект – К. : Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАНУ, 2000. – С. 31–32.

⁵⁴ Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України / Г. Й. Удовенко // Вісник Держкомнацміграції України. – 2003. – № 3. – С. 58.

механізмів реалізації чинних нормативно-правових актів, оновлення законодавчого поля державної етнонаціональної політики і захисту національних меншин. Це – нагальна вимога і нинішнього етапу розвитку українського суспільства.

Початок цьому оновленню було закладено у відповідних конституційних положеннях Основного Закону нашої держави. Так, концептуально-правове забезпечення державної етнополітики щодо захисту національних меншин знайшло своє чітке вираження в Конституції України 1996 року⁵⁵, 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 конституційного 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 для загальнодержавної етнополітичної концепції визначення основних напрямків 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 "держава 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 гарантованим є і забезпечення місцевими державними адміністраціями в місцях компактного проживання корінних

⁵⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

народів і національних меншин виконання державних і регіональних програм їхнього національно-культурного розвитку (ст.119).

Практично-прикладне значення конституційних настанов, які носять глибокий концептуальний характер, 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. здійснювалась організація наукових досліджень з проблем етнокультурного розвитку національних меншин, підготовка кадрів з числа представників етнопонаціональних 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"⁵⁶.

У відповідності з Конституцією України громадянам усіх національностей гарантується звернення до судових інстанцій для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст.. 8). Такі права, звичайно, захищаються вітчизняними судами. А після використання всіх національних засобів правового захисту кожен має право 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

⁵⁶ Міжнародні відносини і національні меншини в Україні : Стан, перспективи. – К. : Головна спец. ред. літ-ри мовами нац. меншин України, 2004. – С. 160–185.

України здійснюється також відповідно до концептуальних засад 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 НБСЄ, Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту, Орловських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин та інших міжнародних документів⁵⁷.

Головне, що засвоїла і прийняла 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 даній 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 таке. Державна етнополітика в Україні ґрунтується на визнанні закономірностей зростання національної самосвідомості, існування етнічної гетерогенності населення, тісної взаємодії у суспільстві національного чинника з економічними, соціально-політичними й правовими процесами.

Аксіоматично-концептуальною є теза, що побудова в багатонаціональній Україні відкритого громадянського суспільства і, дійсно, правової, демократичної держави, формування яких повинно базуватися на

⁵⁷ Товт М. : Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород : ІВА, 2002. – С. 5, 137.

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.

Насамкінець слід наголосити, що невідкладним завданням для України на перспективу є прийняття всебічно обґрунтованої Концепції державної етнонаціональної політики. Воно закономірно зумовлено цілою низкою політичних та етнонаціональних проблем, які стоять перед сучасною Українською державою. Серед них концептуально найважливішими є такі:

- чітке законодавче забезпечення рівних можливостей громадянам незалежно від їхньої етнічної приналежності для їхньої участі у державотворенні;
- своєчасне і кваліфіковане розв'язання наявних суперечностей та проблем у галузі міжетнічних відносин;
- забезпечення гарантій, які виключають прояви націонал-екстремізму, дискримінації громадян за національною, релігійною або мовною ознакою;
- постійне державне піклування щодо задоволення етнокультурних потреб усіх етнокомпонентів українського суспільства;
- відновлення історичної справедливості стосовно депортованих етнічних груп, здійснення заходів з їхньої політичної, правової, соціально-культурної реабілітації;
- утвердження у міжнаціональних відносинах атмосфери толерантності, дружби, високої взаємної довіри та поваги до національних мов, культур, релігій, звичаїв і традицій.

1.3. Політико-правова думка в контексті захисту та реалізації прав етнонаціональних меншин

Слід визнати, що політико-правова думка стосовно питань захисту прав національних меншин відзначена помітною еволюцією свого становлення і розвитку з часів СРСР. В умовах незалежної Української держави відбулися певні прогресивні трансформації. Початок або відлік можна було б віднести до кінця 1980-х років. Саме на той час припало юридичне визнання існування у суспільстві, в якому ми тоді жили, факту існування таких спільнот, як національні меншини.

Варто зробити певний історичний екскурс щодо констатування прав меншин як елемента прав людини взагалі у міжнародно-правовому контексті. Складність тут полягає, насамперед, у тому, що міжнародні засади захисту прав національних меншин значно відмінні від аналогічних, які регулюють правові стосунки в інших суспільних і міжнародних сферах. Останні, як правило, несуть в собі взаємну еквівалентну користь і вигоду. У більшості ж угод у галузі прав людини дані елементи відсутні. Принципи захисту прав етнонаціональних спільнот відзначаються тим, що вони спрямовані на захист спільного інтересу, універсально визнаних цінностей – основні права і свободи людини, які, головним чином, породжують об'єктивні обов'язки – зобов'язання "кожного і всіх перед кожним і всіма", а не набір суб'єктивних прав та обов'язків між сторонами, що домовляються.⁵⁸

Характерним є різне тлумачення окремих блоків прав меншин окремими фахівцями. Це цілком допустиме явище, оскільки воно зумовлене різносторонньою специфікою тих чи інших категорій меншин, а також труднощами, спричиненими прийняттям у правовій концепції принципу розрізнення понять "спеціальні захисні заходи" і "спеціальні права меншин". Головною відмінністю будемо тут вважати те, що у правовій літературі ми не знаходимо твердження стосовно можливостей забезпечення подібних прав шляхом їх впровадження лише для окремих (не всіх) із визначених

⁵⁸ Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин // Міжнаціональні відносини і національні меншини України. Ливиткепереп, натс :- К., 2004. – С. 310.

вище понять. Те ж саме повинно стосуватися і практичного застосування зазначених правових принципів.

Для розв'язання проблем національних меншин у відповідності з вимогами статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права ООН (1966 р.) вимагається суто позитивний підхід з боку відповідної держави, оскільки справжньою сутністю захисту прав цього різновиду меншин є створення спеціального режиму захисту, заснованого, переважно, на наданні їм додаткових прав. Водночас багато прихильників даної концепції вважає тут позитивними напрямками лише економічні, соціальні та культурні права.

Таким чином, коли виходити з того, що для захисту прав етнонаціональних меншин всі без винятку права – економічні, громадянські і культурні – однаковою мірою необхідні і важливі, тоді буде зрозумілим досить умовний характер поділу прав людини на "позитивні" і "негативні". Подібний підхід суперечить не лише суті захисту прав людини, а й основним положенням самих пактів, де говориться про непорушну єдність і взаємозалежність всіх прав та свобод людини⁵⁹.

Здобутки у цій галузі зарубіжних вчених дедалі активніше вивчаються українськими суспільствознавцями. Комплексний підхід до врахування міжнародного і вітчизняного досвіду – вже за 16 років незалежності України – історичних уроків дозволяє українським фахівцям концентрувати свої зусилля на обґрунтуванні основних засад і принципів етнополітичного розвитку України. У спеціальній науковій літературі, яка відображає політико-правову думку у даній галузі досліджень, українськими фахівцями досліджені і визначені в цілому основні напрямки політики сучасної Української держави. Весь комплекс дій у цій сфері визначається, як координація суспільного життя в країнах з поліетнічним складом населення, де виділяються політичні взаємовідносини державної нації або "нації–

⁵⁹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 3.

держави" з окремими етнічними групами всередині держави, а також етнічними групами між собою⁶⁰.

На думку відомого фахівця О. Майбороди, феномен етнонаціональної політики, як інструмента захисту та практичної реалізації прав національних меншин, існує ніби у двох вимірах: по-перше, як і політика взагалі, етнонаціональна політика є процесом розподілу влади, в якому беруть участь мобілізовані етнічні спільноти, захищаючи свої інтереси; по-друге, – це система запланованих кроків і заходів, що їх здійснюють державні органи з метою створення у межах своєї юрисдикції гармонійної моделі міжетнічного співжиття⁶¹.

Одним з перших серйозних дослідників проблем прав меншин та їхнього правового статусу в незалежній Україні є В. Нікітюк. Шляхом порівняльного аналізу законодавства ряду зарубіжних держав йому вдалося дослідити деякі загальні аспекти сутності та змісту правового статусу етнонаціональних меншин за міжнародним правом та законодавством, порядок реалізації прав різних етнічних меншин. Він виявив, що права цих меншин є індивідуальними, а не колективними правами. Вони є правами індивідів, що належать до національних меншин, а не самих груп, створених даними індивідуумами⁶².

Етнополітику, як систему захисту прав національних меншин та структурний механізм держави, розглядає член-кореспондент НАН України В. Євтух. Він виділяє напрямки державного гарантування зазначених прав та виокремлює суб'єктів–носіїв їхніх носіїв, а саме: а) української етнічної спільноти, що формує основу українського етнополітичного організму; б) етнічних меншин, які виступають складовою частиною українського етнополітичного організму, але в суто етнічному плані являють собою його окремі структурні елементи; в) представників українського етносу, які

⁶⁰ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 671.

⁶¹ Майборода О. Етнонаціональна політика і перспективи етносоціального розвитку в Україні / О. Майборода. // Сучасність. – 1995. – № 12. – С. 77.

⁶² Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. О. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – С. 186.

мешкають за межами українського етнополітичного організму і не є його складовою частиною, але різною мірою пов'язані з ядром однойменного етносу, котре розміщується на території України; г) міграції і у зв'язку з цим щодо нових етнічних утворень на їхній базі⁶³.

Необхідно вказати, що політико-правова думка в контексті захисту прав національних меншин в роки, що передували здобуттю Україною державної незалежності, вже активно формувалася. Про це переконливо пише відомий фахівець у даній галузі, один з провідних науковців, а також знаний політик і громадський діяч – колишній міністр України у справах національностей, міграції та релігій, народний депутат України двох скликань Верховної Ради України М. Шульга. Він, зокрема, запропонував свою періодизацію та характеристику правового поля України у цій важливій соціальній сфері протягом першого десятиліття його зародження і розвитку. М. Шульга виділив тут чотири основних етапи. Перший: ігнорування законами України наявності такого суспільного феномену, як етнонаціональні відносини. Даний етап тривав фактично до 1989 року. Другий етап розпочався у 1989 році, коли було прийнято Закон "Про мови в Українській РСР", і продовжувався до 1 грудня 1991 року. Важливо, що якраз у цей час Верховною Радою України приймалися нормативно-правові документи, які декларували національним меншинам максимум прав та свобод. Характерним є те, що пізніші правові рішення не тільки не розширювали і збільшували ці права, а іноді навіть скорочували їхній обсяг. Пояснюється це тим, що в той період відбулися, з одного боку, розпад Радянського Союзу, а, з другого, – поряд з утворенням інших держав на пострадянському просторі і проголошення незалежності України. Політичні сили, які мали на той час утримувати лідерство в Україні, природно, були зацікавлені у підтримці курсу на проголошення незалежної держави усіма етнічними групами. В той період у сфері національних відносин приймалися

⁶³ Свтух В.Б. Етнополітика в Україні : правничий та культурологічний аспект / В. Б. Свтух. – К. : УАННП Фенікс, 1997. – С. 13.

в основному не закони, а декларації. А останні, як відомо, носять не нормативно-правовий, а, швидше – політико-правовий характер. На третьому етапі були прийняті Закони України "Про національні меншини в Україні", "Про освіту" та деякі інші, що стосуються національних меншин, норм використання їхніх мов. Четвертий етап розвитку етнополітики у нашій державі було покладено прийняттям Конституції України.

Отже, від Декларації про державний суверенітет до Основного Закону держави, Україна, пройшла шлях визначення не лише базової основи та етнополітичних засад державної політики, а й основні напрямки практичної реалізації певних концепцій у цій галузі, конкретизації теоретичної політико-правової думки у сфері забезпечення прав національних меншин.

У сучасних умовах світового розвитку є цілком очевидним, що складні і гострі проблеми етнополітичного характеру дедалі важче вирішувати не тільки через механізм забезпечення індивідуальних етнічних прав людини і громадянина, а й навіть за допомогою загальної концепції прав людини – особи, яка належить до національної меншини. На думку О. Картунова, їх можна вирішувати тільки в разі визнання і забезпечення колективних прав етнопонаціональних спільнот, включно з правами етнічної нації, корінних народів, етнічних – національних меншин, звичайно, – у нерозривній єдності з визнанням і забезпеченням загальних прав людини та її індивідуальних етнополітичних прав⁶⁴.

Та все це вимагає додаткового доопрацювання діючої законодавчої бази і вироблення якісно нових підходів до проблеми. Тому в даній суспільній сфері, особливо в умовах держав з багатонаціональним населенням, поставлені актуальні завдання. Вони, в цілому, зводяться до нового правового опрацювання та радикального переосмислення питання прав етнічних меншин. На Заході це вже було давно усвідомлено, що

⁶⁴ Картунов О. Зародження і становлення нової підгалузі права / О. Картунов, П. Муцький // Право України. – 2000. – № 8. – С. 107–112.

безпосередньо підтверджується розробками коректної і, водночас, конструктивної нової ліберальної теорії прав національних меншин, яка, нарешті, визнає їхні колективні права. Те ж саме можна сказати і про концепцію "етнокультурної справедливості", основне спрямування і зміст котрої полягає в тому, що держава на всіх рівнях влади повинна забезпечувати рівні права і свободи всім своїм етнонаціональним спільнотам.

О. Картунов і П. Муцький, вводячи в науковий обіг термін "етнополітичні права", запропонували таке їх визначення: етнополітичні права – це одна з головних груп основних конституційних прав і свобод людини, громадянина та етнонаціональних спільнот (націй, народів, етнічних та національних меншин), які визначають їхній статус, регулюють взаємовідносини між ними та державою, надають можливість брати участь у суспільному і, зокрема, в етнонаціональному та етнополітичному житті. Вони поділяють етнополітичні права на дві основні групи: 1) індивідуальні права людини і громадянина; 2) колективні права етнонаціональних спільнот⁶⁵.

Під безпосереднім впливом активізації політико-правової думки, в т.ч. наукової, протягом останніх десятиріч в Україні виникло і досить успішно розвивається декілька нових галузей і підгалузей права та законодавства. Одне з чільних місць серед них посідає і законодавство в етнополітичній сфері, яке можна визначити як окремі, поодинокі, часто суперечливі нормативні акти, покликані послаблювати гостроту численних нагальних етнополітичних питань, тобто питань, що виникають в етнополітичній галузі людського буття. При цьому під останньою мається на увазі сфера взаємодії етнічностей та політики, а точніше – сфера взаємовідносин етнонаціональних спільнот (націй, народів, етнічних та національних меншин) між собою та з державою і її інституціями⁶⁶.

⁶⁵ Картунов О. Основні теорії та парадигми етнополітичних прав / О. Картунов, П. Муцький // Наукові записки : збірник. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ. – 2001. – Вип. 15. – С. 155.

⁶⁶ Там само. – С. 158–159.

Поряд з цим необхідно зазначити, що вже в першій половині 1990-х років концептуальне мислення у галузі етнополітики та міжнаціональних відносин досягло належного рівня з точки зору міжнародних критеріїв і стандартів. Воно знайшло своє відображення насамперед у вітчизняному етнополітичному законодавстві. Тобто розвиток і досягнення наукової та політико-правової думки втілились у сукупності національних правових актів, що визначають статус, етнополітичні права і обов'язки людини та етнопонаціональних спільнот, умови їх розвитку і самореалізації, а також регулюють (безпосередньо чи опосередковано) взаємовідносини між ними та державою.

Слід зазначити, що формування етнополітичного права ще далеке від завершення. Цей висновок справедливий не лише стосовно Української держави, а й для багатьох поліетнічних країн світу, в тому числі – Європи. Причин цьому багато. Це часто і дещо упереджене ставлення до національного питання та його вирішення, яке має давні історичні корені та інерцію. Сюди ж належить і домінування на державному рівні більш загальних підходів до соціально-політичних процесів. Значний вплив мають і характерні як для сучасних, так і для колишніх так званих "імперських" націй позиції фахівців–експертів з огляду на одвічний догматизм і консерватизм значної частини і вітчизняних, і зарубіжних правознавців, їх безпідставне нехтування проблемами правового регулювання етнополітичних відносин. Це все, власне, і детермінує таке тривале гальмування розробки та вдосконалення етнополітичного законодавства, яке б остаточно конституціювалося в окрему, самостійну підгалузь права. Через зазначені обставини етнополітичне право, а, отже, і законодавство досі має в цілому розпорошений характер. Його норми розкидані по різних правових напрямках і підгалузях.

На нашу думку, найбільш доцільним і коректним з методологічної, теоретичної та практичної позицій було б визначити етнополітичне право

саме як підгалузь конституційного і міжнародного права. Подібне поєднання цілком виправдане. Воно, насамперед, зумовлене необхідністю і потребою регулювати міжнаціональні процеси не тільки в межах якоїсь конкретної держави, а й у масштабах всього міжнародного співтовариства націй.

Одним із ключових у розвитку політико-правової думки в контексті комплексу питань, пов'язаних із захистом прав національних меншин, є, власне, питання щодо суб'єктів етнополітичного права. Справді, хто є, чи хто міг би бути суб'єктом даного розділу права. Передусім, і це є аксіоматично, що це – людина, громадянин котроїсь з конкретних країн. Разом з тим, на користь чого є достатня кількість аргументів та чинників, носіями–суб'єктами етнополітичного права є цілі нації і народи, до котрих останнім часом належать і корінні народи⁶⁷.

Аналіз західної політико-правової та наукової думки останніх десятиліть, нових норм сучасного міжнародного права засвідчує про дедалі більше поширення і утвердження тези, що носіями (суб'єктами) є не лише нації або народи (тут же – і корінні народи), а й такі етнічні спільноти, які констатуються як національні меншини⁶⁸. Якщо узагальнити напрацювання західних фахівців щодо сутності прав меншин, то з них випливає, що ця сутність ґрунтується на найголовнішому – гарантуванні особливих прав, делегованих не всьому загалу громадян, а саме – окремим особам та їх групам. Ці права, з одного боку, і обов'язки відповідної держави, з другого, мають чітко визначену мету – забезпечення реальної фактичної рівності, усунення об'єктивно існуючої нерівності. Тому, очевидно, з урахуванням даних обставин права меншин традиційно подаються як особливі права. Як зазначено Постійною палатою міжнародного правосуддя, спеціальні права меншин фактично віддзеркалюють концепцію реальної, а не формальної рівності, тобто фактичної рівності на відміну від юридичної⁶⁹. Спеціальні права у даному контексті мають означати тільки те, що певні категорії прав

⁶⁷ Корінні народи як об'єкти і суб'єкти міжнародного права // Центр плюралізму. – 1996. – № 4. – С. 3–6.

⁶⁸ An-Naim F. (ed) Human Rights in Gross-Cultural Perspectives. A Quest for Consensus. – Philadelphia, 1922.

⁶⁹ Minority Schools in Albania. P.C.I.J. – 1035. Ser. A/B. № 64. – P.18.

спеціально призначені для етнічних, релігійних чи мовних груп з метою захисту їхньої культури, віросповідання та вживання мов меншин. Коли б вони не мали таких прав, то відносини з ними не характеризувалися б рівністю або справедливістю.

Більшість фахівців, їхню думку поділяє і дисертант, вважають, що серцевиною механізму захисту національних меншин є утвердження їхнього конституційно-правового статусу. Звідси випливає і актуальність дослідження даної проблеми. Вона зумовлена багатьма чинниками і обставинами суспільного життя. Передусім, це пов'язано з необхідністю створення теоретичної основи і визначення системи прав та свобод національних меншин як одного з елементів конституційного права.

Слід принагідно зауважити, що закономірності формування, змін та еволюції такого феномена, як правовий статус національних меншин в Україні, ґрунтовно проаналізовано в працях відомого дослідника Л. Рябошапки. Він висвітлив проблему правових взаємин української державності і національних меншин за період 1917 – 2000 роки, проаналізував основи національної політики СРСР щодо етнічних спільнот, розглянув новий етап розвитку правового їхнього статусу після проголошення незалежності України у 1991 році, дослідив різні питання, пов'язані із захистом прав національних меншин в Україні⁷⁰.

Питання співвідношення особи, нації та держави їх глибинних взаємозв'язків всебічно досліджені відомим вченим–істориком і філософом, одним з провідних етнологів Ю. Римаренком. Цікавими дослідженнями позначені роботи С. Римаренка. Він наголошує на тому, що правовий статус нації є цілим комплексом прав та обов'язків, проголошених та гарантованих державою. Це надає нації можливості виступати колективним суб'єктом відносин у різних сферах суспільного життя, зокрема правових відносин. Аналізуючи права людини і громадянина, права народів і права

⁷⁰ Рябошапка Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000) / Л. Рябошапка – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2001. – С. 482.

національних меншин, цей автор зазначає, що проблема співвідношення даних прав у науковому плані майже не розроблена⁷¹.

Теоретико-методологічні і практичні проблеми регулятивного впливу державних інституцій на галузі етнічного життя розглядає П. Надолішній. Правова база регулювання етнічних, етнонаціональних відносин, етнонаціонального розвитку, вважає цей вчений-експерт, повинна формуватися як цілісний комплекс нормативно-правових актів і містити: спеціальні закони; окремі статті в законодавчих актах з інших галузей права; пакет підзаконних нормативних актів. Наголошується на необхідності вирішення питання гарантованого забезпечення в органах місцевого самоврядування представництва етнонаціональних груп, які становлять кількісну меншість, визначення статусу місцевого самоврядування, в органах якого більшість становлять представники тієї чи іншої національної меншини⁷².

Детально досліджує конституційно-правовий статус національних меншин в Україні та правове становище української діаспори у деяких державах О. Биков. Він, зокрема, ґрунтовно проаналізував основні етапи становлення і розвитку конституційно-правового статусу етнічних спільнот в Україні, подав наукову класифікацію їхніх прав і свобод, організаційно-правові і нормативні гарантії, ключові проблеми гарантування прав національних меншин в Українській державі, правовий статус українців, які мешкають далеко від своєї історичної етнічної Батьківщини, згідно із законодавством держав їхнього проживання⁷³.

По суті, піонерською роботою стосовно постановки проблеми про права меншин є ґрунтовна праця "Нація і держава", підготовлена колективом

⁷¹ Римаренко С. Ю. Самовизначення особи, нації, держави (Етнополітологічний аналіз) / С. Ю. Римаренко. – К. : Видавничий дім Юридична книга, 2000. – С. 542.

⁷² Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні : проблеми теорії, методології, практики / П. І. Надолішній. – К. : Видавництво УАДУ, 1998. – С. 264.

⁷³ Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 351.

науковців на чолі з Ю. Римаренком⁷⁴. Вони розмежовують комплекс прав, які стосуються національних меншин, умовно на дві загальні групи: 1) права, що можуть бути забезпечені у рамках загального режиму прав людини; 2) права, що потребують для їхнього захисту особливих гарантій. Зазначається тут також, що однією з нез'ясованих в нашому національному законодавстві є проблема права етнічних спільнот на створення національно-територіальних одиниць. Пропонується вирішення проблем у цій сфері шляхом врахування диференційованого підходу до відмінних за якісними характеристиками і даними етнічних спільнот (етносів, субетносів) та через запровадження узагальнюючого терміна-поняття – "забезпечення національних прав людини" на противагу формулюванню, яке застосовується у вітчизняному законодавстві – "національні права громадян". Ми, в цілому, погоджуємося із запропонованими цими фахівцями основними напрямками політики Української держави у галузі міжнаціональних взаєностосунків.

Стосовно міжнародно-правової регламентації захисту прав національних меншин, як складового елемента сукупного комплексу прав людини, цінними є розробки відомого вченого-правознавця у цій галузі М. Товта. Він ґрунтовно дослідив і висвітлив етапи розвитку міжнародно-правового захисту прав національних меншин, права етнічних спільнот, правові засади і організаційні умови захисту прав національних меншин в Україні, проблеми імплементації норм і принципів міжнародно-правових документів у законодавство України⁷⁵.

Слід зазначити, що неоднозначною є позиція фахівців стосовно питання про розмежування прав меншин на "позитивні" і "негативні". Є прихильники даної концепції, які тлумачать етнічні права, що класифікуються як громадянські та політичні, як "негативні". У це

⁷⁴ Нація і держава : Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / за ред. Ю. І. Римаренка : у 2 кн. – К. : Донецьк : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ. – 1997. – Кн. 2. – 1997. – С. 283.

⁷⁵ Товт М. : Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород : ІВА, 2002. – 160 с.

визначення вони вкладають цілком певний зміст. Мова йде про права, що мають абсолютний характер, тобто вони мають надаватися негайно, а у відповідних ситуаціях захищатись у судовому порядку. Невідкладність надання таких прав захищає особу – суб'єкт цього права від неправомірних, незаконних дій держави. Інші науковці до "негативних" пропонують зарахувати ті права національних меншин, котрі вони можуть реалізовувати самостійно (без державного втручання). Прихильники першого і другого підходу до даної проблеми, по суті, приходять до єдиного знаменника – висновку, що для реалізації цих – так званих "негативних" прав меншин держави потрібно лише утримуватися від посягань на свободу особистості, і цього цілком достатньо.

Щодо різниці між загальноприйнятими нормами прав людини і спеціальними правами меншин теж спостерігається різнобій думок. Цікавою тут є позиція російського правознавця М. Смыслова, який розмежовує зазначені спеціальні права на різні категорії, пропонуючи такі критерії: 1) чи вимагають ці права втручання з боку держави для забезпечення правових гарантій або подання державою економічної та іншої допомоги; 2) чи мають ці права характер постійних гарантій для встановлення реальної рівності між більшістю і меншістю, чи є вони тимчасовими заходами із створення сприятливих умов для меншин з метою виправлення ситуації, за якої існує фактична нерівність. З цих позицій "спеціальні права меншин" диференціюються на такі підгрупи: 1) "негативний захист" та "негативні права"; 2) "позитивний захист" та "позитивні права"; 3) "позитивна дискримінація", яка є складовим елементом категорії "спеціальний захист". Автором стверджується, що якою б абстрактною не видавалася дана конструкція, вона відображає достатньою мірою зміст поняття "спеціальні права меншин"⁷⁶.

⁷⁶ Смыслов М. Международная правовая защита прав меньшинств // Московский журнал международного права. – 1993. – № 1. – С. 158–159.

Для порівняння цікавим буде навести думку інших фахівців. Так, німецький дослідник І. Даес займає ту позицію, що "захист меншин" необхідний у тих ситуаціях, коли особливі, специфічні умови потребують нарівні із загально визнаними правами людини вжиття "позитивних" заходів з метою гарантування реальної рівності в основних правах⁷⁷.

Необхідно наголосити, що деякі фахівці розуміють під "негативним" захистом меншин дію принципу недискримінації, а під "позитивним" – захист прав етнопонаціональних меншин на основі спеціальних пільг з метою реального збереження їхньої мови, культури тощо. М. Товт вважає, що різне тлумачення тих чи інших категорій прав національних меншин окремими фахівцями є цілком нормальним, оскільки зумовлене різнобічною проблематикою різних категорій меншин взагалі та етнічних, зокрема. До того ж сюди слід додати труднощі, зумовлені прийняттям у правових концепціях розмежування категорій "спеціальні захисні заходи" і "спеціальні права меншин". Основною умовою тут, на думку цього дослідника, є те, що у фаховій юридично-правовій літературі (принаймні відомій і проаналізованій у даному випадку цим автором) відсутні твердження стосовно можливостей забезпечення таких прав на основі їх застосування лише щодо окремих із визначених категорій. Натомість там акцентується увага на об'єктивній потребі комплексного вивчення відповідних правових принципів як у теоретичній площині, так і в процесі їхнього практичного застосування⁷⁸.

Найбільш зручним, на нашу думку, є дещо умовний, але ефективний і для теорії, і для практики поділ механізму захисту прав національних меншин на дві основні частини: 1) захист меншин за внутрішньодержавним правом і 2) захист меншин за міжнародним правом.

У зв'язку із розвитком правового статусу національних меншин в Україні актуалізувалася проблема вивчення і аналіз усіх складових цього

⁷⁷ Daes E.I.A. Protection of Minorities under the International Bill of Human rights and the Genocide Convention. – Keln, 1973. – P.41.

⁷⁸ Товт М. Захист прав національних меншин України (практика застосування та питання розвитку) / Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К., 2002. – С. 105.

правового статусу. Звідси і поява цілком робочого терміна – "захист прав національних меншин" України за внутрішньодержавним правом.

Нагадаємо, що етнонаціональні меншини в нашій державі визнані на найвищому законодавчому рівні – конституційному рівні. Історична практика, міжнародний і вітчизняний досвід показують, що законодавчий захист етнонаціональних меншин можна здійснювати тільки за умови дійсного гарантування загальноприйнятих прав людини при наявності демократичного державного ладу з відповідним розподілом гілок влад, тобто в умовах вільної демократії та главенства права⁷⁹. Отже, захист прав національних меншин є складовою захисту прав людини. Ці права, дійсно, повинні бути і є водночас і правами людини. Тільки правова система, яка гарантує як основні права для всіх, так і соціальні права, що адресовані меншинам, здатна по-справжньому створити справедливі умови для всього населення даної конкретної держави. Особливістю етнічних прав, що виділяє їх серед прав людини у загальноприйнятому щодо них розумінні і уявленні, є існування спеціальних прав, що стосуються тільки осіб, які відносять себе до конкретної національної меншини.

Узагальнюючи різні варіанти визначень, про що вже говорилося вище і про що йтиме виклад і в наступних параграфах пропонованої дисертаційної роботи, спробуємо дати інтегроване визначення поняття "захист прав національних меншин". Це – система принципів, норм, засад, інституцій та заходів, які цілеспрямовано діють з метою забезпечення реалізації чи відновлення прав національних меншин та запобігання їх порушень.

Що стосується сучасного міжнародно-правового аспекту захисту прав меншин, то для нього, передусім, характерним є органічний взаємозв'язок між актами міжнародного права різного рівня, їх гармонійний зв'язок, одночасне функціонування універсальних і регіональних механізмів захисту меншин.

⁷⁹ Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України / Г. Й. Удовенко. // Вісник Держкомнаціміграції. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

На думку багатьох фахівців–експертів, одним з основних запобіжних заходів у галузі організації системного захисту прав людини і прав етнічних меншин, а також у забезпеченні функціонуванні такої системи, де були б представлені всі групи, є встановлення міжнародно-правових стандартів захисту прав національних меншин та їх імплементація до відповідних національних законодавств. Наше вітчизняне законодавство з міжнародних відносин, згідно з офіційними експертними оцінками ООН, Ради Європи, ОБСЄ в цілому відповідає вимогам міжнародно-правових документів⁸⁰. Що являє собою захист прав національних меншин в Україні за міжнародним правом. Якщо сформулювати це, враховуючи точки зору провідних фахівців у даній сфері, то це – сукупність інституційних та нормативних гарантій, інституцій, норм та принципів міжнародного права, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню та відновлення порушених прав національних меншин.

У реальній суспільно-політичній дійсності система забезпечення захисту меншин в Україні за міжнародним правом є сукупністю гарантій, принципів та норм, на основі яких здійснюється діяльність відповідних міжнародних організацій у сфері захисту прав національних меншин. Сюди ж відноситься і система взаємовідносин між етнічними спільнотами, між останніми та окремими громадянами України, між ними та спеціальними інституціями, які діють у сфері захисту прав національних меншин.

Слід визнати, що подальший розвиток законодавства України про національні меншини у відповідності з міжнародно-правовими стандартами у даній галузі стане важливим чинником розвитку незалежної України, як дійсно сучасної, правової, демократичної держави, яка на практиці послідовно вдосконалює власну систему гарантування і захисту прав національних меншин.

⁸⁰ Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України / Г. Й. Удовенко. // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 56.

Насамкінець хотілося б зазначити, що для розвитку політико-правової думки у сфері етнополітики і захисту прав меншин сприяло багато сприятливих чинників. Так, зокрема, розширення тематики і джерельної бази історико-етнологічних досліджень в умовах незалежності України, відхід науковців від усталених стереотипів і шаблонів забезпечили вихід вітчизняного суспільствознавства на новий концептуальний рівень опрацювання проблем етногенезу, життєдіяльності етнічних спільнот. Процес утвердження незалежної Української держави став незворотнім завдяки свідомій участі всіх громадян, незалежно від їхнього етнічного походження та періоду проживання на українських землях. Важливим у висвітлюваному нами плані стало і те, що всі процеси суверенізації та унезалежнення України, починаючи з 1990-х років, опрацювання відповідних політико-правових актів, їхнє впровадження в законодавчо-правове поле супроводжувалося науково-теоретичним осмисленням шляхів подальшої демократизації етнонаціональних відносин в Україні. У працях, присвячених утвердженню незалежності держави в різних сферах суспільного життя – політичній, економічній, духовній, культурній, інформаційній та інших, акцентувалося на тому, що, враховуючи поліетнічний склад населення в Україні, особливого значення набувають етнонаціональні проблеми.

Нині, в сучасних умовах світового і внутрішньодержавного розвитку України актуальними залишаються цілеспрямована, послідовна розробка, науково-політична і міжнародна експертиза та ухвалення законопроектів, які б регулювали політико-правовий статус усіх етносів, створювали належні умови для реалізації їхніх інтересів за рівності прав та обов'язків, сприяли їхній активній участі в державотворчих процесах.

Розділ II. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

2.1. Основні міжнародні інституції та стандарти дотримання прав меншин

Сукупність питань, пов'язаних з міжнародно-правовим захистом національних меншин, є однією з складних проблем сучасного міжнародного права та міжнародних (міждержавних) відносин. Водночас, реалізація прав у цій сфері може гарантуватися тільки за ефективною взаємодією міжнародного і вітчизняного права. Їх синхронізовано погоджені норми повинні забезпечувати захист меншин та запобігання або розв'язання міжетнічних суперечностей безумовно мирними, правовими шляхами.

Однак, як показує практика, відсутність в окремій державі конституційних гарантій, необхідного поєднання міжнародного і внутрішнього права можуть призвести не лише до погіршення ситуацій з етнічними групами в одній країні, а й до загострення міжнародного становища у певному регіоні чи навіть у світовому масштабі. Це все є серйозною загрозою територіальній цілісності держав, збереженню самобутності, а іноді – й фізичному існуванню самих етносів.

З огляду на все це, надзвичайно важливим чинником підтримання стабільності і міжетнічної толерантності в державах з багатонаціональним складом населення – таких, як Україна, чинна дієва система впровадження міжнародних норм і стандартів щодо захисту прав етнонаціональних меншин. Розглянемо основну суть її структури, спрямованість її роботи та принципи функціонування і контролю в Україні.

Загальновизнано, що створення міжнародних юридичних гарантій щодо забезпечення прав і свобод людини, в тому числі національних меншин, стало помітним прогресом у розвитку світового співтовариства у ХХ столітті. Все це знайшло свій прояв, насамперед, у створенні ряду

міжнародних організацій відповідного профілю та спрямування. Вони, ці організації, розглядаючи цінність людської особистості незалежно від етнічної приналежності, випрацювали і прийняли цілий ряд документів, що стосуються прав і свобод людини незалежно від національності.

Маються на увазі ті документи, які дають міжнародні юридичні гарантії стосовно забезпечення прав та свобод національних меншин. Їх можна розділити на нормативно-правові та організаційно-правові. Останні більш цікаві для нас у аспекті, визначеному даним розділом дисертації.

Особливо принциповим є охоплення міжнародними організаційно-правовими гарантіями міждержавних та міжнародно-регіональних структур із захисту прав і свобод національних меншин.

Провідні фахівці-експерти вважають, що "... в цілому, міжнародні організації є не що інше, як інструменти політики окремих держав, засоби дипломатії великої кількості суверенних національних держав. Поява міждержавної організації означає лише те, що держави уклали угоду про створення інституціональної форми різнобічної діяльності у визначеній сфері. Організація стає важливою ... тільки тією мірою, якою багатопланова координація (діяльність в даній галузі) є постійною, реальною метою національних урядів"⁸¹.

Загально визнано, що основним, так би мовити "генератором" і "гарантом" забезпечення міжнародних стандартів щодо дотримання прав людини та громадянина у світі, є ООН. Загострення соціальних, політичних, економічних, етнічних, релігійних, культурних суперечностей, які можуть призвести до небезпечних конфліктів, загроза миру і безпеці в сучасних умовах можуть створюватися навіть без збройної агресії однієї держави стосовно іншої. Щодо етнонаціональних меншин, то ООН прямо покликана розв'язувати мирним шляхом міжнародні суперечності чи ситуації, які

⁸¹ Ломагин М. А. Международные организации : Теория и практика деятельности / М. А. Ломагин. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. гос. ун-та. – 1999. – С. 137–138.

несуть в собі навіть потенційну загрозу порушення соціально-політичної рівноваги і миру.

Досвід свідчить, що небезпечні конфлікти виникають у результаті масового порушення прав людини в тій чи іншій державі. Конфліктні ситуації всередині котроїсь з держав цілком здатні створити ту чи іншу загрозу не тільки безпосереднім сусідам, регіональній безпеці, а й загальній безпеці всього міжнародного співтовариства.

Таким чином, національна безпека будь-якої держави, в тому числі – України, повинна на сучасному етапі забезпечуватися не тільки гарантуванням недоторканності кордонів, захисту державного суверенітету і т.п. Нині надзвичайно важливе значення у цій справі набуло базоване на високих міжнародних стандартах підтримання політичної, економічної та соціальної стабільності, правопорядку та законності⁸².

Головною координуючою ланкою у галузі дотримання міжнародних норм і стандартів з прав людини є центр Організації Об'єднаних Націй з прав людини. Він всією своєю діяльністю та продукованою в залежності від конкретних ситуацій системою спеціальних заходів сприяє забезпеченню належного захисту прав людини та громадянина і належних їм основних свобод, передбачених Статутом Організації Об'єднаних Націй та іншими міжнародними договорами з прав людини⁸³.

Що стосується більш конкретних проблем гарантування і захисту прав та свобод етнічнонаціональних меншин необхідно окремо відзначити Організацію Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО), яка була заснована у 1946 році. Дана організація, маючи найвищий міжнародний статус і відповідні повноваження та функції, покликана, в першу чергу, забезпечувати незмінну повагу до законності і

⁸² Бруз В. С. ООН і врегулювання міжнародних конфліктів / В. С. Бруз. – К. : Либідь, 1995. – С. 9–15.

⁸³ Международное право : словарь-справочник / В. Н. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев. – М. : ИНФА-М, 1998. – С. 335.

справедливості, прав людини та основних її свобод, незалежно від раси, статі, мови або релігії⁸⁴.

Отже, саме створення ООН поклало початок якісно новому етапу розвитку національних законодавств та міжнародних відносин у галузі захисту прав і свобод національних меншин. Конструювання комплексу законодавчо-нормативних документів та вироблення міжнародного статусу стандартів щодо дотримання прав етнонаціональних меншин відбувалося поетапно, в процесі становлення і розвитку самих організацій світового співтовариства, які готові були взяти і взяли на себе ці важливі функції.

Сучасні підходи міжнародного співтовариства до вирішення комплексу питань із захисту національних меншин випрацьовані після Другої світової війни, коли правонаступницею старої Ліги Націй стала Організація Об'єднаних Націй. Саме в її структурах та документах найбільш помітно відбиті нові тенденції у даній галузі та причетність до них органів і спеціалізованих установ ООН⁸⁵.

За інституціональним розкладом повноважень та розподілом функцій у підрозділах Організації Об'єднаних Націй питання щодо захисту і реалізації прав національних меншин належать до компетенції Економічної та Соціальної Ради ООН (ЕКОСОП), зокрема – Комісії з прав людини, Комісії з ліквідації расової дискримінації та в Комісії з прав дитини. Цими важливими питаннями найбільш повно займається також Підкомісія із заохочення правозахисної діяльності і захисту прав людини⁸⁶.

Слушно буде зауважити, що на початковому етапі своєї діяльності Організація Об'єднаних Націй відверто утримувалася від безпосереднього міжнародно-правового регулювання процесів, пов'язаних з правами національних меншин, обмежуючись у Загальній декларації прав людини (1948 р.) проголошенням засад і принципів заборони дискримінації та

⁸⁴ Спеціалізовані установи системи ООН. – К. : Либідь, 1995. – С. 17–26.

⁸⁵ Міжнародний досвід захисту прав національних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 29.

⁸⁶ Устав Организации Объединенных Наций // Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999. – С. 29.

захисту від неї, у тому числі – за ознаками раси, кольору шкіри, мови, релігії, національного походження⁸⁷.

З перших "розгорнутих" документів ООН тільки в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966 р.) офіційно зафіксовані зобов'язання для країн, у яких є етнічні, релігійні і мовні меншини, не відмовляти особам, що належать до таких меншостей, разом з іншими членами подібної групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію й вживати свою мову⁸⁸.

Необхідно підкреслити, що з численних міжнародних інституцій ООН, котрі прямо покликані контролювати виконання окремими державами зобов'язань із захисту прав і свобод людини та діяльність яких тією чи іншою мірою стосується також і сфери міжнародно-правового захисту національних меншин, належить Підкомісія із заохочення і захисту прав людини (до 1999 р. – Підкомісія з попередження дискримінації і захисту меншин). Вона є допоміжним органом Комісії з прав людини Економічної і Соціальної Ради ООН, яка була заснована у 1947 р. на першій сесії Комісії з прав людини⁸⁹.

Зазначена Підкомісія проводить свої щорічні сесії протягом чотирьох тижнів і може створювати спеціальні робочі групи. Серед останніх нас особливо цікавить діяльність Робочої групи меншин, яка покликана займатися конкретно питаннями, що стосуються етнічних спільнот. Ця група свої засідання проводить щорічно. Вона здійснює експертні дослідження, із залученням держав і громадських організацій формує спеціальний банк даних, аналізує та систематизує і позитивний, і негативний досвід

⁸⁷ Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999. – С. 47.

⁸⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах // Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999. – С. 29.

⁸⁹ Устав Организации Объединенных Наций // Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999. – С. 29.

розв'язання етнонаціональних проблем, організовує наради фахівців, готує пропозиції та рекомендації для своєї Підкомісії.

До останнього часу члени Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин щомісячно одержують від Генерального Секретаря ООН перелік–повідомлення з викладом інформації про кожен конкретний випадок. Там же містяться всі відповіді, що були надані урядами відповідних держав. Зазначений перелік передається також членам Комісії з прав людини. Робоча група Підкомісії, до складу якої входять п'ять членів, засідає один раз на рік, воно приурочене (це – правило) до чергової щорічної сесії Підкомісії.

Зазначена група діє за встановленим стандартним регламентом.

Вона, перш за все, розглядає усі звернення, повідомлення і т.п. та відповіді урядів на них. У результаті чого для наступного розгляду Підкомісії відбираються ті випадки, котрі, дійсно, свідчать про систематичні та явні порушення прав і свобод людини. Таким чином фіксуються ситуації, що торкаються інтересів значної кількості людей протягом якогось хронологічно тривалого періоду.

Характерно, що Підкомісія із попередження дискримінації і захисту меншин з метою визначення, які повідомлення заслуговують (за своїм змістом та значущістю) на те, щоб бути розглянутим, випрацювала своєрідні правила процедури (серпень 1971 року). У відповідності із зазначеними правилами мета повідомлення не мусить розходитись з (суперечити) основними засадами Статуту Організації Об'єднаних Націй, Загальною декларацією прав людини, інших міжнародних угод у сфері прав людини⁹⁰.

Таке повідомлення є прийнятним лише в тому разі, коли, як засвідчить аналіз його змісту, є належні для цього підстави. Тобто всі матеріали підтверджують (із врахуванням усіх отриманих відповідей, в тому числі – наданих урядовими інстанціями), що дійсно були систематичні, серйозні і

⁹⁰ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини в Україні. – Вип.21. – К., 1998. – С. 31–36.

достовірно засвідчені порушення прав і основних свобод людини. При цьому категорично неприйнятними повинні бути анонімні звернення і повідомлення, що базуються винятково на матеріалах та інформації, яка подається тими чи іншими різновидами засобів масової інформації. До розгляду приймаються тільки такі звернення, в яких наводяться конкретні достовірні факти, вказуються цілі петиції та називаються права, що були порушені. Лише до 1995 р. згадана Комісія розглянула ситуації, які пов'язані з систематичними порушеннями прав людини у понад 60 державах⁹¹.

Одним із важливих міжнародних стандартів у механізмі контролю за дотриманням прав та свобод людини і громадянина є створення і діяльність Робочої групи з питань меншин. Її створення, ініційоване Комісією з прав людини, 3 березня 1995 року було схвалено Резолюцією ЕКОСОП 1995/31 від 25 липня 1995 року. У відповідності з цією резолюцією вона повинна діяти протягом 3-х років. ЕКОСОП рішенням 1998/246 від 30 липня 1998 року продовжила мандат Робочої групи таким чином, аби вона мала можливість проводити по одній сесії тривалістю п'ять робочих днів щорічно⁹².

З деяких проблемних питань за дорученням цих сесій окремими експертами чи групами експертів проводяться комплексні аналізи та дослідження, за результатами яких готуються спеціальні робочі документи. Вони використовуються для нагромадження, узагальнення і систематизації досвіду ефективної позитивної практики з метою його подальшої пропаганди і застосування при підготовці рекомендацій із вирішення питань як теоретичного, так і прикладного характеру. Важливо, що ці матеріали і повідомлення надходять за налагодженою системою від окремих держав, неурядових організацій та окремих експертів⁹³.

⁹¹ Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Х. Абашидзе – М. : Права человека, 1996. – С. 141–143.

⁹² Товт М. : Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород : ІВА, 2002. – С. 35.

⁹³ Там само – С. 37.

Максимально ефективною, на думку багатьох фахівців-експертів, а також чітко регламентованою є робота сесій Робочої групи з питань меншин. Так, для участі у цих сесіях надсилають своїх спостерігачів 50–60 держав-членів Організації Об'єднаних Націй – в тому числі Україна. Представлені там також органи і спеціалізовані інституції ООН, представники відповідних державних структур, міжнародних і національних неурядових організацій та окремі експерти-фахівці. Всі елементи регламентної організації Робочої групи (тематика порядку денного, зміст дебатів, робочих та підсумкових документів сесій) вміщують цілий комплекс теоретичних і практичних проблем, які стосуються існування та захисту прав національних меншин⁹⁴.

Як позитивне у діяльності підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин необхідно зарахувати нормативний текст статті 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Там записано: "У країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншості, особам, які належать до таких меншостей, не може бути відмовлено у праві разом з членами тієї самої групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою"⁹⁵.

Дана Підкомісія ініціювала формування Робочої групи з підготовки проекту спеціальної Декларації прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Членами Підкомісії та окремими фахівцями-експертами, які працювали під її керівництвом, здійснені численні дослідження стосовно як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів регулювання міжнародно-правового захисту національних меншин. Ця Декларація, як вже зазначалося вище, була прийнята ООН у 1992 році. У ній вперше вживається термін "національна меншина". Через опублікування і робочі обговорення резолюцій Підкомісії із попередження дискримінації і захисту меншин порушувані в них питання відразу переносяться у центр уваги міжнародного співтовариства і зазначені вище матеріали визначаються

⁹⁴ Доклады Рабочей группы по вопросам меньшинств (Женева) // E/CN.4/Sub.2/1998/45; E/CN.4/Sub.2/1999/54; E/CN.4/Sub.2/2000/27/

⁹⁵ Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. – С. 44.

керівними для інших підрозділів Організації Об'єднаних Націй, міжнародних організацій регіонального рівня, а головне – для окремих держав, іноді як засоби тиску на їхні уряди з метою подолання зафіксованих там порушень у даній сфері⁹⁶.

Прикметно, що Комісія з прав людини, з огляду на широкомасштабність своїх завдань і функцій, розглядає переважно лише ті проблеми, що справді можуть загрожувати миру і безпеці, призвести до проявів геноциду стосовно певних груп, викликати небажані міграційні процеси, зокрема – масові пересування біженців, загалом такі ситуації, які протягом тривалого часу становлять небезпеку для великої кількості людей⁹⁷.

Ключовим показником функціонування відповідних органів ООН у висвітлюваній сфері є те, що основні положення статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966) не лише відображені, але й якісно розвинуті та розтлумачені у прийнятій ООН 1992 року Декларації прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. У ній зафіксовані головні принципи і положення сучасного міжнародного права у сфері захисту прав національних меншин. У преамбулі документа зазначається, що постійне заохочення, здійснення захисту прав осіб, які належать до національних або етнічних меншин, релігійних та мовних меншин, як невід'ємна частина розвитку суспільства взагалі та в демократичних рамках на основі верховенства закону, сприятимуть зміцненню дружби та співробітництва між народами та державами, політичній та соціальній стабільності держав, в яких вони проживають⁹⁸.

Стосовно прямих і безпосередніх функцій із захисту прав і свобод національних меншин, насамперед, виділяється посада Верховного комісара

⁹⁶ Деятельность ООН в области прав человека // Документы ООН А/37/611. – Нью-Йорк, 1983.

⁹⁷ Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // Доклад Генерального Секретаря ООН на заседании Комиссии по правам человека. – /СN.4/2001/81.

⁹⁸ Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 79–82.

з прав людини. Вона була заснована резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 20 грудня 1993 року. Верховний комісар вживає належних заходів стосовно гарантування захисту і забезпечення для всіх людей громадянських, економічних, соціальних, політичних і культурних прав, а головне – координує всю діяльність ООН у галузі прав людини та громадянина⁹⁹.

Що стосується Управління Верховного комісара ООН із справ біженців, то він також відіграє суттєву роль у захисті етнонаціональних меншин, здійснюючи функції міжнародного опікування вирішення проблем біженців¹⁰⁰.

Необхідність і здатність міжнародних організацій відповідного роду впливати на деякі ключові тенденції, події та процеси детермінуються тим, що існують цілі угруповання осіб, які ідентифікують себе та свої інтереси не з окремими державами, а з корпораціями, регіонами, релігійними, культурними, національно-культурними напрямками і т.д. Слід зазначити, що відмінності у підставах тієї чи іншої ідентичності зумовлюють особливості і спрямованість різних об'єднань, включаючи і міжнародні¹⁰¹.

Одним із свідчень посилення уваги ООН до проблем захисту прав меншин є те, що Робочій групі з питань меншин було доручено:

а) розглядати питання щодо пропаганди та практичної реалізації Декларації прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1992 р.);

б) вивчати можливі шляхи вирішення проблем, що стосуються меншин, сприяти взаєморозумінню між меншинами та урядами і між самими меншинами;

⁹⁹ Права человека : Учебник для вузов / Под ред. Е.А.Лукашевой. М.,1999. — С. 501–502.

¹⁰⁰ Международное право : словарь-справочник / В. Н. Додонов , В. П. Панов , О. Г. Румянцев. – М. : ИНФА-М, 1998. – С. 326–327.

¹⁰¹ Ломагин М. А. Международные организации : Теория и практика деятельности / М. А. Ломагин. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. гос. ун-та, 1999. – С. 146.

с) рекомендувати, за необхідності, подальші заходи щодо заохочення та захисту прав осіб, належних до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин¹⁰².

Ключові стандарти у дотриманні прав і захисту інтересів меншин в гуманітарній сфері встановлює і контролює ЮНЕСКО – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури. Відповідно до її Статуту мета діяльності – це різного роду сприяння зміцненню миру, безпеки, співробітництва між народами через освіту, науку та культуру. Мета – забезпечення взаємоповаги, сповідування справедливості, законності, прав та основних свобод людини. Вони, до речі, юридично визнані Статутом ООН і, таким чином, офіційно й безпосередньо адресовані і стосуються всіх народів, незалежно від їхньої расової та етнічної приналежності, статі, мови чи віросповідання.

Слід зазначити, що серед основних проблем ЮНЕСКО у сфері захисту прав етнонаціональних спільнот є складна проблема реального впровадження виправданої у багатьох державах з поліетнічним складом населення політики багатокультурності на національному рівні в інших країнах. Головним орієнтиром такої політики є належний розвиток національних меншин, забезпечення гарантованого захисту прав осіб, які до них належать.

Загальновизнано, що саме у системі ООН сформувався дієвий інституційний по суті механізм захисту прав етнонаціональних меншин на універсальному рівні міжнародно-правових вимог, критеріїв і стандартів. Цей механізм, безперечно, має головне значення у виробленні основних напрямків забезпечення належного правового статусу національних меншин у строгій відповідності з нормами міжнародного права. Крім того, він відіграє, певно, найсуттєвішу роль у виробленні нових міжнародно-правових підходів до захисту етнонаціональних спільнот, керуючись вимогами і

¹⁰² Доклад Рабочей группы по вопросам меньшинств о работе ее шестой сессии (Женева, 22-26 мая 2000 г.) // E/CN.4/Sub.2/2000/27.

потребами сьогодення. Завдяки всьому цьому, а також враховуючи те, що більшість держав – членів ООН – тих, які мають у складі свого населення значний відсоток осіб, що самоідентифікуються як національні меншини і претендують на відповідне ставлення до них держави та державних інституцій, намагаються дотримуватися засад та принципів етнополітики ООН, вдається зберігати у світі відносний мир і спокій. Визначення вірних напрямів та засобів вирішення проблем національних меншин ООН розглядає сьогодні як чинник зниження міжнародної напруженості, запобігання виникненню конфліктних ситуацій у даній сфері, ефективного захисту і сприяння культурному розмаїттю як спільного надбання всього людства. Така позиція, зокрема, була підтверджена у доповіді Верховного Комісара ООН з прав людини на шостій сесії Комісії з прав людини (2000 р.). В ній наголошувалося на необхідності вжиття термінових заходів щодо розв'язання завдань зменшення напруженості та скорочення масштабів насильства на ґрунті етнічних, расових або ксенофобних конфліктів¹⁰³.

У Доповіді Генерального Секретаря ООН на Асамблеї Тисячоліття було підкреслено, що з метою довгострокових превентивних стратегій повинні бути "захист прав людини і прав меншин, а також створення таких політичних механізмів, в яких були б представлені всі групи. Кожна група повинна бути впевнена в тому, що держава належить усьому народові"¹⁰⁴.

Акцентувалося на цьому також і в Декларації Тисячоліття ООН, у якій учасники Саміту Тисячоліття (2000 рік) заявили про рішучий намір "зміцнювати потенціал усіх наших країн для втілення в життя принципів і практики демократії і поваги прав людини, беручи до уваги права"¹⁰⁵.

Звичайно, у підходах ООН до проблем національних меншин мають місце і деякі нерішучості, певні суперечності. Але слід констатувати, що на рівні цієї універсальної міжнародної організації визначені ключові критерії

¹⁰³ Доклад Верховного Комиссара по правам человека на шестой сессии Комиссии по правам человека // E/CN.4/Sub.4/2000/12.

¹⁰⁴ Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // Доклад Генерального Секретаря ООН на заседании Комиссии по правам человека. – E/CN.4/Sub.4/2001/81.

¹⁰⁵ Резолюция 52/2 Генеральной Ассамблеи ООН (пункт 25). – Нью-Йорк. – И.Н.Дос.Е/CN.4 Sub. 3/200.

для керівництва окремих держав та інших міжнародних інституцій у вирішенні питань, пов'язаних з етнонаціональними меншинами.

Система інституцій із захисту національних меншин діє й на регіональному, зокрема – європейському рівні. Тут, безперечно, провідна роль належить Раді Європи. В її структурі засновані спеціальні контролюючі інституції. Вони уповноважені здійснювати нагляд за дотриманням державами своїх зобов'язань у цій сфері на Європейському континенті. З комплексу численних універсальних міжнародних організацій такого типу необхідно, звичайно ж, виділити визначальні інституції найбільшої загальної компетенції. Це, передусім, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) і Рада Європи (РЄ). На першу з названих організацій покладаються завдання і функції захисту прав і свобод людини, в тому числі – національних меншин¹⁰⁶.

ОБСЄ є суто політичним міждержавним об'єднанням, яке за своїм статусом зовсім не володіє міжнародною правосуб'єктивністю. Єдине, що має місце у даному сенсі, то це те, що ОБСЄ має правосуб'єктивність щодо внутрішнього права учасників¹⁰⁷.

Дуже важливим є той момент, що багато держав Європи, в тому числі Україна, прийняли власні закони та приєдналися до двосторонніх і багатосторонніх угод, де нормативно відображені ключові положення ОБСЄ в етнополітичній сфері. Тому, незважаючи на те, що сутність документів ОБСЄ оцінюється експертами неоднозначно, дехто з них вказує на їх відносний характер, який не породжує правових зобов'язань; ці документи мають неординарну значущість.

У Гельсінському Прикінцевому акті Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі 1975 року закладено основоположну для нашої теми тезу про те, що держави – члени Європейського співробітництва визнають внесок, який здійснюють національні меншини. І, головне, ці

¹⁰⁶ Шреплер Х. А. Международные экономические организации : справочник / Х. А. Шреплер. – М. : Международные отношения, 1998. – С. 194–20.

¹⁰⁷ Лукашук И. Международное право. Особенная часть / И. Лукашук. – М. : БЕК, 1997. – С. 118.

держави мають намір за умови, що на їхній території є такі меншини чи регіональні культури, забезпечувати їхні законні інтереси. Цей намір переконливо підтверджують солідні міжнародно-правові акти. Так, у підсумковому документі Мадридської зустрічі чітко виділяються положення стосовно вільного поширення інформації, контактів між людьми, взаємозв'язків та різноманітних обмінів у культурній та інформаційно-освітній галузях¹⁰⁸.

Далі йдуть матеріали віденської зустрічі представників держав – учасниць Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 6 вересня 1983 року. Там у підсумковому документі зазначено: "Держави – учасниці вживатимуть усіх потрібних законодавчих, адміністративних, юридичних та інших заходів, а також застосовуватимуть відповідні міжнародні інструменти, якими вони можуть бути пов'язані, з метою забезпечення захисту прав людини й основних свобод осіб, що належать до національних меншин на їхній території"¹⁰⁹.

Доповнюючи вище викладену тезу, Паризька хартія для нової Європи, прийнята (21 листопада 1990 року), зафіксувала, що "права осіб, які належать до національних меншин, необхідно повністю поважати як частину загальнолюдських прав"¹¹⁰.

Можна навести ще багато документальних положень про необхідність захисту етнонаціональних меншин як важливої ланки регіональної і загальносвітової безпеки та одного з суттєвих об'єктів міжнародного співробітництва. Та багато з них повторюються як за своїм сутнісним змістом, так і спрямованістю. Тому вкажемо на найбільш характерні і визначальні. На думку експертів, фундаментально і найґрунтовніше положення про сутнісний зміст таких прав, ймовірні напрямки і методи їх гарантування, захисту, реалізації та дієвого контролю за дотриманням

¹⁰⁸ Підсумковий документ Мадридської зустрічі представників держав – учасниць НБСЄ 6 вересня 1983 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 209–214.

¹⁰⁹ Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав – учасниць НБСЄ від 19 січня 1989 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 215–234.

¹¹⁰ Паризька хартія для нової Європи. Париж, 21 листопада 1990 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 255–267.

закладені у Документі Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1990 р.). Розділ 4 даного документа цілком відведений викладу проблем захисту національних меншин¹¹¹.

Положення щодо права етнічних спільнот на різні форми автономії містяться у Доповіді наради провідних експертів НБСЄ з питань національних меншин у м. Женева (1991 р.). Там, зокрема, наголошується, що окремі держави мають загальні позитивні результати значною мірою завдяки "місцевим та автономним органам управління, а також автономії на територіальній основі" та "самоврядуванню національних меншин у тих аспектах, які стосуються їх самобутності, у ситуаціях, коли немає автономії на територіальній основі". Окремо також зазначено, що з метою захисту прав осіб, які самоідентифікують себе як національні меншини, потрібний доступний (вільний) потік інформації й взаємообмін ідеями, пропозиціями, проектами¹¹².

Певною мірою як підсумок у плані визначення остаточних на даний період пріоритетних установок у цій сфері можна розглядати Документ Московської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ (1991 р.). Там прямо вказано, що держави – учасниці підтверджують положення і зобов'язання стосовно проблем етнічних спільнот у складі свого населення і прав осіб, що до них себе відносять, які містяться у всіх відповідних документах НБСЄ, зокрема в Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру та в Документі Женевської наради експертів з питань національних меншин. Ці держави закликають до їхнього безумовного і оперативного виконання. І фахівці, і політики розглядають застосування нових і розширення попередніх механізмів та процедур НБСЄ

¹¹¹ Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 235–254.

¹¹² Доповідь Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин від 19 липня 1991 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 274–282.

як ефективні чинники сприяння подальшому захисту і підтриманню прав осіб, що самоідентифікуються як національні меншини¹¹³.

На основі базових документів НБСЄ, передусім на підставі Декларації Гельсінської зустрічі від 10 липня 1992 р., було запроваджено спеціальну посаду (персоніфіковану інституцію) Верховного комісара у справах національних меншин. Це стало важливою міжнародною гарантією прав осіб, які належать до національних меншин. Згідно зі своїм мандатом Верховний Комісар діє під егідою Керівної Ради ОБСЄ. Його посада функціонально служить вкрай важливим чинником запобігання етнічних конфліктів на їх ранній стадії. Він зобов'язаний забезпечувати "раннє попередження" й, коли виникає на те необхідна потреба, "ранню дію" на зародковому етапі напруженості у державах – учасницях ОБСЄ. Мова йде про міжетнічні конфлікти, тобто такі, до яких залучені національні меншини, і які, на думку Верховного Комісара, здатні перерости до протистояння, що загрожує миру, стабільності та міждержавним відносинам¹¹⁴.

Предметом опікування Верховного Комісара є також контроль за додержанням колективних прав етнонаціональних меншин. Основні види діяльності цього високого посадовця Європи стосовно аналітичної міжетнічної ситуації у конкретних країнах переважно такі: підготовка спеціальних доповідей; збір інформації (в т.ч. – на основі моніторингів); поїздки – зустрічі; безпосередні робочі контакти – передусім з представниками національних меншин; посередницькі функції між зацікавленими державами; підготовка висновків та рекомендацій щодо конкретних ситуацій або законодавчо-нормативних актів¹¹⁵.

Особливе місце у системі основних міжнародних інституцій та утвердженні міжнародних стандартів дотримання прав меншин посідають Рекомендації, які готуються експертами ОБСЄ за дорученнями Верховного

¹¹³ Документ Московської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ від 3 жовтня 1991 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 283–301.

¹¹⁴ Международное право : учебн. – М., 1996. – С. 242.

¹¹⁵ Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Х. Абашидзе - М. : Права человека, 1996. – С. 476.

Комісара. При цьому він визначає пріоритети – коло питань, які, на його погляд, видаються на даний час найважливішими для забезпечення прав меншин. Мова тут іде як про законодавчі акти, так і про повсякденну практику в окремих країнах. Необхідно підкреслити, що йдеться про змістовні за набором конкретних "порад", проектів, моделей для впровадження, побажань і застережень фундаментальних матеріалів, які покликані вдосконалити механізм прийняття відповідальних державних рішень. До недавнього часу таких Рекомендацій було підготовлено три: Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту¹¹⁶; Ословські рекомендації щодо основних прав національних меншин¹¹⁷ і Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті¹¹⁸.

Насамкінець, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що до особливостей дії міжнародних інституцій усередині певної держави, в тому числі – України, а також дотримання ними норм та стандартів міжнародно-правових актів із захисту національних меншин належить їхнє ставлення до рівня і обсягу імплементації у конституціях, законах, інших законодавчих актах. Те ж саме стосується і можливого рівня та обсягу їх застосування представниками якоїсь конкретної меншини залежно від тих обставин і чинників, які характеризують цю меншину.

У цілому можна констатувати, що захист прав національних меншин в Україні за міжнародним правом здійснюється в основному на належному рівні. Україна продовжує активне міжнародне співробітництво у сфері гарантування та захисту національних меншин. Це приносить свої позитивні результати, зокрема, сприяє розвитку міжетнічних відносин, забезпеченню стійкого міжнаціонального миру в державі.

¹¹⁶ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. – Гаага: Функція міжнаціональних відносин, 1996. – С. 17.

¹¹⁷ Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка. – Гаага: Функція міжнаціональних відносин, 1998. – С. 37.

¹¹⁸ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. – Гаага: Фонд по межэтническим отношениям, 1999. – С. 36.

2.2. Національні інститути захисту і реалізації прав етнонаціональних груп

Одну з ключових ролей у забезпеченні належного захисту прав національних меншин в Україні виконує спеціальна інституційна система, що створена в нашій державі. Вона за своєю функціонально-організаційною суттю та призначенням є сукупністю гарантій, принципів і норм, на основі яких здійснюється діяльність органів публічної влади, неурядових організацій та інших інституцій у сфері захисту прав національних меншин. Сюди ж належить система взаємовідносин між ними та окремими громадянами України, а також міжнародними інституціями у сфері захисту прав національних меншин.

Ключовими суб'єктами і об'єктами етнополітики в Україні виступають: відповідні державні структури; органи місцевого самоврядування; політичні партії та угруповання; громадські об'єднання етнонаціональних спільнот; окремі громадяни, що зараховують себе до національних меншин. Все це і становить механізм національних інститутів або структуру владних інституцій, які здійснюють регулювання етнополітичними процесами з метою оптимізації міжетнічних відносин у поліетнічній державі та запобігання виникненню міжетнічних конфліктних ситуацій¹¹⁹.

Практика свідчить, що всі негативні процеси в етнонаціональній сфері (загострення конфліктних ситуацій, протистояння, силові прояви впливу і т.д.) спричинені не процесами політизації етносів, а її неврегульованістю на державному рівні, спробами їх загальмування, зупинення силовими методами тощо.

Незалежна Українська держава гарантує всім національностям право створювати свої товариства, земляцтва, об'єднання тощо. Ці громадські

¹¹⁹ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Довіра, Генеза, 1996. – С. 478–481.

організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури, проводити в установленому законом порядку масові заходи, сприяти створенню газет, журналів, видавництв, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій.

В Україні проживають представники 130 національностей, більшість з яких реально визначилися як національні меншини. Критерієм цього є утворення ними своїх громадських організацій, що представляють і відстоюють перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування права й інтереси своєї національності¹²⁰.

У нашій державі захист прав етнопонаціональних спільнот здійснюється вищими органами державної влади загальної компетенції.

Такими насамперед є : Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Коли аналізують систему національних інститутів захисту і забезпечення (реалізацію) національних прав, то розуміють під цим механізми взаємодії державних і недержавних інституцій, які здатні формувати або впливати на прийняття політичних рішень, що стосуються такого об'єкта управління як етнічні меншини. Іншими словами, йдеться про владні повноваження, масштаб і рівень яких залежить від обсягу компетенції, авторитету та спроможності здійснювати їх на практиці.

Отже, можна говорити щонайменше про декілька рівнів суб'єктивності в етнополітиці, а саме: перший рівень – державний; другий – регіональний; третій – рівень органів місцевого самоврядування; четвертий – рівень політичних інституцій – політичних партій; п'ятий – громадські об'єднання етнопонаціональних спільнот або меншин.

Висвітлюючи це питання у контексті української етнополітики, зазначимо, що тут головним суб'єктом її здійснення є держава в особі зазначених вже вище таких провідних інститутів влади як: Президент

¹²⁰ За даними Департаменту у справах національностей та міграції Міністерства юстиції України (2001 рік).

України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, суди, прокуратура, міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасницею яких, є Україна¹²¹.

Національні інститути захисту прав меншин як головні носії державної політики значною мірою впливають на механізм державно-управлінських стосунків. Вони у своїй діяльності окреслюють основні цілі у етнонаціональній сфері суспільного життя, в чому знаходить свій вплив складне поєднання чинників, зумовлених особливостями полікультурного середовища, міжетнічних і етнополітичних відносин. Вказана специфіка накладається й на моделі функціонування управлінських структур. У такій делікатній і тонкій сфері соціального буття, якою є сфера етнонаціонального розвитку, закономірним є первинність об'єкта управління над його суб'єктом. Адже формування основних напрямків захисту національних меншин ґрунтується на усвідомленні і врахуванні реальних потреб етносоціального розвитку країни. Цілком логічно, що вони – ці потреби зумовлюють завдання відповідних управлінських структур, а ці завдання визначають загальні риси форм, методів і конкретних процедур адміністративно-управлінського ряду¹²².

Отже, діяльність основних національних інститутів в етносоціальній галузі є не чим іншим, як засобом регулюванням етносоціальних процесів і міжнаціональних відносин. З цього випливає, що етнічність у даній структурі управління не є об'єктом безпосереднього впливу зазначених вище інституцій. Дійсним об'єктом тут служать економічні, політичні, культурні та інші відносини. Ідеальна модель, до якої слід прагнути, ефективність якої доведена на досвіді інших поліетнічних країн, – це створення такого механізму відносин, за якого б забезпечувалися можливості для природного

¹²¹ Погорілко В. Ф. Нова Конституція України : Огляд, коментарії і текст Основного Закону. – К., 1998. – С. 44–45.

¹²² Етнополітичний розвиток України : досвід, проблеми, перспективи. - К. : Ін-т нац. відносин і політології НАНУ, 1997. – С. 28–31.

етнічного розвитку, максимально враховувалися і погоджувалися б етнічні інтереси відповідно до реальних ресурсів кожної спільноти, – не за рахунок інших і не всупереч інтересам інших етнічних груп¹²³.

Цілком зрозуміло, що етнічний чинник, коли це стосується етносоціальної сфери, зумовлює і зміст діяльності відповідних національних інституцій, основні та допоміжні функції адміністративно-розпорядчих органів, їхніх апаратів, безпосередню структуру цих органів. На практиці управління етнонаціональним розвитком є завданням інститутів виконавчої влади в цілому. Дана обставина зумовлена тим, що етнонаціональний компонент виступає одним з визначальних чинників, присуті, у всіх важливих сферах соціальної дії в українській державі. Тобто дії щодо вирішення етнополітичних проблем є в Україні однією із своєрідних парадигм державного управління відразу у різних сферах – соціальній, економічній, політичній, екологічній, культурній, духовній тощо. Реформаторський перехід від галузевого принципу структурної побудови органів управління до переважно функціонуального вирішальним чином вестиме до закріплення саме таких підходів до справи¹²⁴.

Як вже неодноразово і справедливо зазначалось, невід'ємним елементом структури органів державної етнополітики, без якого неможливе її юридичне закріплення і функціонування, виступає законодавчо-правова база захисту прав та задоволення інтересів і потреб етнонаціональних спільнот-меншин. За оцінкою фахівців та експертів, у тому числі – зарубіжних, вона в Україні вважається однією з кращих у Європі.

Завдяки функціонуючій структурі відповідних органів етнополітичного ряду в нашій державі, відносини, що виникають під час реалізації громадянами України прав і свобод, пов'язаних з їхньою

¹²³ Україна : етнонаціональна палітра суспільного розвитку : словник – довідник. [Ю. Римаренко, М. Вівчарик, І. Іванченко, О. Картунов, І. Кресіна]. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 36.

¹²⁴ Свтух В. Урядові та громадські організації у системі етнополітичного менеджменту України // Наукові записки. Збірник. Вип.15. – К., 2001. – С. 137–140.

належністю до етнонаціональних меншин, регулюються Конституцією України та чинним законодавством¹²⁵.

На прикладі Рамкової конвенції дотримання вимог Ради Європи про захист національних меншин наочно виявляється механізм дії національних інститутів України у сфері захисту і реалізації прав цих меншин.

Що стосується вказаної Конвенції, то її виконання здійснюється шляхом адаптації національного законодавства України до її основних вимог, а також застосування її принципів у практичній діяльності відповідних інституцій. А вжиті Україною заходи у сфері міжнаціональних відносин, в тому числі – на основі рекомендацій Рамкової конвенції, забезпечили міжнаціональний мир, захист, задоволення потреб та національне відродження національних меншин¹²⁶.

Щодо контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері дотримання прав національних меншин, то його забезпечують Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (це означає, що до структури розглядуваних національних інститутів має причетність і судова гілка влади). Захист прав національних меншин в Україні органами судової влади насамперед здійснюється на основі Конституції України, Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільно-процесуального кодексу України, Закону України "Про судоустрій України", Закону України "Про Конституційний Суд України" та інших¹²⁷.

Згідно зі статтю 7 Закону України "Про судоустрій України" правосуддя в країні чиниться на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Дотримання толерантності в

¹²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 12. – С. 74.

¹²⁶ Котигоренко В. О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні : політологічний концепт / Віктор Олександрович Котигоренко. – К. : Світогляд, 2004 – С. 578.

¹²⁷ Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовтня 1996 року. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49 – Ст. 272.

міжнаціональних відносинах пов'язано з послідовною протидією всім проявам ксенофобії, нетерпимості та дискримінації на національному і релігійному ґрунті. Тому громадські організації національних меншин повинні активізувати взаємодію з відповідними державними органами, судовими інстанціями тощо для того, щоб забезпечити чітке дотримання норм закону¹²⁸.

Конституція України та Закон України "Про звернення громадян"¹²⁹ від 2 жовтня 1996 року значно розширили можливості громадян щодо судового захисту їхніх прав і свобод від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності. Практичне значення для реального захисту прав національних меншин в Україні мають положення Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян" № 13 від 3 грудня 1997 р.¹³⁰

Суттєвою "новелою" у захисті прав національних меншин в Україні органами судової влади є положення ст. 11 Сімейного кодексу України, згідно яким при вирішенні місцевої суперечності суд за заявою зацікавленої сторони може врахувати місцевий звичай, а також звичай національної меншини, до якої належать сторони або одна з них, якщо вони не суперечать вимогам Сімейного кодексу України, інших законів та моральним засадам суспільства¹³¹.

У сфері захисту прав національних меншин в Україні органами судової влади важливе значення мають також рішення Конституційного Суду

¹²⁸ Фельдман О. Б. Громадські організації національних меншин як суб'єкт етнонаціональної політики України / О.Б. Фельдман // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 4. – С. 49–55.

¹²⁹ Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

¹³⁰ Юридичний вісник України. – 2002. – 25 червня.

¹³¹ Сімейний кодекс України : закон України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.

України. Зокрема, рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51-го 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 (справа про застосування української мови)¹³².

Деякі фахівці-експерти та вчені-правознавці одним із можливих шляхів вдосконалення захисту прав національних меншин в Україні органами судової влади вбачають у створенні в майбутньому в системі органів судової влади спеціалізованих судів, які вирішували б суперечливі питання щодо колективних прав національних меншин¹³³. Поряд з цим слід констатувати, що захист прав національних меншин в Україні органами судової влади здійснюється в цілому на належному рівні. Нині функціонує ефективна система захисту прав національних меншин в Україні органами судової влади, яка має значні перспективи розвитку.

У незалежній Україні система національних інститутів захисту прав етнічних спільнот склалася таким чином, що у гарантуванні їх законодавчого забезпечення і дотримання провідне місце належить Верховній раді України – вищому законодавчому органу влади. В Основному Законі держави викладені її повноваження щодо законодавчо-правового регулювання у цій галузі в контексті загальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина¹³⁴.

У складі Парламенту України функціонує профільний у даній сфері Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних

¹³² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст. 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України : прийнято 14. 12. 1999 № 10-рп/ 99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

¹³³ Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 117.

¹³⁴ Конституція України. Офіційне видання. – К., 1996. – С. 45–68.

відносин¹³⁵. До його структури серед інших до недавнього часу належали підкомітети: з питань корінних народів, національних меншин та етнічних груп; з питань міжнаціональних відносин; з питань біженців, міграції та у зв'язках з українцями, які проживають за кордоном¹³⁶.

Необхідно зазначити, що згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, в тому числі – національних меншин¹³⁷.

Верховній Раді України було рекомендовано передбачити у відповідних законопроектах звільнення від оподаткування діяльності національно-культурних товариств та встановлення пільг на оподаткування фінансово-господарської діяльності видавництв, культурологічних організацій, які працюють на відродження національних культур¹³⁸.

Що стосується конкретно мережі (системи) національних інститутів – центральних та місцевих органів етнополітичного регулювання в незалежній Україні, тобто його управлінського рівня, то її формування розпочалося на рубежі 1990-х років. Саме тоді етнополітику – на рівні регулювання етносоціальних процесів – було віднесено до функцій державного управління.

Формування системи національних інститутів захисту і реалізації прав етнічних спільнот різної категорії передбачало створення в рамках системи державної виконавчої влади спеціальних органів та установ, що відають справами національних меншин, а також у створенні при цих органах представництв громадських організацій етнічних спільнот. В Україні таким органом є Державний комітет у справах національностей та міграції¹³⁹. За 15 останніх років він пройшов не одну організаційно-структурну

¹³⁵ Про перелік комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання : постанова Верховної Ради України від 1 лютого 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 64.

¹³⁶ Офіційна Україна сьогодні (Г. Андрущак, Ю. Марченко, О. Телемко). – К., 2000. – С. 24–25.

¹³⁷ Конституція України. Офіційне видання. – К., 1996. – С. 81–88.

¹³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 12. – Ст. 74.

¹³⁹ Збірник Указів Президента України. – К., – Вип. 4. – ч. 1 (жовтень – листопад 1996 р.). – С. 121–126.

трансформацію. Але це був перший і єдиний до сьогодні національний інститут центральної виконавчої влади України у даній галузі.

Реорганізації цього органу, хоч, на думку деяких експертів, не завжди були доцільні і виправдані, все ж диктувалися поточним політичним моментом, який домінував на той час.

Так, Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. на базі зазначеного вище Комітету при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції¹⁴⁰. Його поява була цілком зумовлена. Рішення про його організацію стало відповіддю молодій незалежній державі на актуалізацію потреб етнонаціональних спільнот, що стало безпосереднім об'єктом діяльності цього відомства. Крім того, воно мало також забезпечувати своїм ресурсом реалізацію Закону України "Про національні меншини в Україні", прийнятого Верховною Радою України 26 червня 1992 року.

25 липня 1994 р. Указом Президента України було створено Міністерство України у справах національностей, міграції та культур¹⁴¹. Отже, відбулася нова реорганізація центрального органу виконавчої влади у етносоціальній сфері. Напрямки його діяльності, все ж, залишилися у межах, визначених попереднім Міністерством.

Така сама ситуація була і з черговою зміною. Відповідно до Указу Президента України від 26 грудня 1995 року Міністерству повернули його попередню назву – Міністерство України у справах національностей та міграції¹⁴². Напрямки і завдання його діяльності були автентичні тим, що виконувалися попереднім міністерством, окрім тих, які стосувалися релігійно-культурних проблем. Щоправда, у самій структурі відомства сталися деякі зміни. Так, питаннями етнополітики займалися такі підрозділи: управління етнонаціональних процесів в Україні та у справах української діаспори; управління у справах біженців та міграції; управління правового

¹⁴⁰ Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – К. : Фенікс, 1998. – С. 179.

¹⁴¹ Там само. – С. 181.

¹⁴² Там само. – С. 182.

регулювання, а також радник з етнонаціональних проблем Криму, радник у справах української діаспори¹⁴³.

На матеріалах аналізу викладених вище змін у структурі посуті, головного національного інституту – центрального органу виконавчої влади – у сфері етнополітики простежуються три нових напрямки: 1) вперше у практику державного управління вводиться поняття "етнонаціональні процеси в Україні" та "у справах української діаспори"; 2) передбачено у штатному розкладі посада для фахівця (радника) з етнонаціональних проблем Криму; 3) посилюється лінія на активізацію роботи з українською діаспорою – вводиться додаткова посада експерта (радника) з цих проблем¹⁴⁴.

У вересні 1996 р. було проведено суттєву реорганізацію центрального органу виконавчої влади – Міністерство було перетворено у Державний комітет України у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції). Через скорочення штатів керівництву Держкомнацміграції довелося відмовитися від певних перспективних ідей, а отже – і від напрямків роботи¹⁴⁵.

У 2000 р. Держкомнацміграції України реорганізовано в Державний департамент у справах національностей та міграції вже у складі Міністерства юстиції України. У 2001р. знову відбулась реорганізація: згідно з Указом Президента України від 13 вересня 2001 р. відновлено Держкомнацміграції України¹⁴⁶.

На даний час існує Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин.

Такий перманентний процес реорганізації центрального органу виконавчої влади у етнополітичній сфері є, в основному, результатом таких обставин: визначення раціонально ефективного і оптимального органу,

¹⁴³ За даними Міністерства України у справах національностей та міграції (1996 рік).

¹⁴⁴ Вісник Держкомнацміграції України. – 1996. – № 5. – С. 5.

¹⁴⁵ Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – К. : Фенікс, 1998. – С. 291.

¹⁴⁶ Про Державний комітет України у справах національностей та міграції : указ Президента України від 13 вересня 2001 року № 836/2001 // Урядовий кур'єр. – 2001. – 14 вересня.

структура і діяльність якого були б адекватні складності самого феномена етнополітики та умов, за яких відбувається становлення самостійної української держави; недостатнього рівня усвідомлення вищими органами законодавчої та виконавчої влади необхідності існування єдиного управлінського органу у системі інституцій виконавчої влади.

Паралельно з формуванням, трансформаціями і реорганізаціями центрального органу виконавчої влади України в етносоціальній сфері активною була аналогічна робота в регіонах та на місцях. За короткий час були створені відповідні підрозділи в обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, при Кабінеті Міністрів Автономної Республіки Крим.

Слід зазначити, що експерти висловлюються за створення профільних підрозділів і в державних адміністраціях районів та окремих міст з поліетнічним складом населення, компактним проживанням етнічних спільнот, а також в районах, куди повертаються громадяни, депортовані свого часу за національною ознакою, мігрують біженці та вимушені переселенці, як це, приміром, зроблено на Кримському півострові. Потребує, правда, більш чіткого визначення статусу цих структур. Належало б залучити до їх компетенції не лише виконання широкого діапазону у даному напрямку регіональних та центральних інституцій державного управління. І зробити це належить Міністерству Юстиції України і Державному Комітету України у справах національностей та міграції.

Значну роль у сфері захисту прав національних меншин відповідними національними інституціями України посідає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правовий статус якого визначається на основі Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"¹⁴⁷ від 23 грудня 1997 року.

¹⁴⁷ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998 – № 20 – Ст. 99.

У практичній діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини захист прав національних меншин посідає важливе місце. Іноді це набуває загальнонаціонального масштабу. Так, з ініціативи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і за підтримки Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин, а також участю Державного комітету України у справах національностей та міграції в Україні з червня по листопад 2002 року у шести регіонах (Автономна Республіка Крим, Донецька, Закарпатська, Львівська, Одеська та Чернівецька області) було реалізовано спільний проект "Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні". Метою моніторингу було одержання об'єктивної аналітичної інформації про стан дотримання та реалізації прав і свобод представників національних меншин у конкретному регіоні України, узагальнення цієї інформації та використання її у спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка представляється парламенту, а також під час розробки рекомендацій для представницької й виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Моніторингове дослідження з'ясувало низку проблем, які потребують уваги і своєчасного розв'язання. Воно, зокрема, показало, що потрібно насамперед вдосконалювати законодавчу базу й практику її застосування, цілеспрямовано застосовувати міжнародні стандарти та виконувати взяті Україною правові зобов'язання. Особливої уваги потребують питання захисту прав національних меншин на регіональному рівні, де ситуація залишається складною. Тут досить відчутним є недостатнє, а подекуди вкрай незадовільне фінансування потреб національних меншин (облаштування депортованих осіб, які повернулися до України, здійснення цільових програм тощо)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Карпачова Н. І. Реалізація спільного проекту "Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні" від 13 грудня 2002 року.

Суттєвим елементом системи національних інститутів захисту прав національних меншин в Україні є діяльність неурядових організацій, що опікуються цим (політичних партій, громадських організацій, благодійних фондів, релігійних об'єднань). Можливо, найбільш показовою і змістовною є діяльність неурядових організацій щодо захисту прав національних меншин в Україні на прикладі громадських організацій національних меншин. Вони створюються на основі Закону України "Про об'єднання громадян", у відповідності із Положенням про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян" № 140 від 26 лютого 1993 р., а деякі із них – у відповідності із порядком реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні" № 145 від 26 лютого 1993 р.

Громадські організації національних меншин в Україні – це повноправний суб'єкт процесу вироблення і реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин¹⁴⁹. Згідно з Розпорядженням Президента України "Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств"¹⁵⁰ № 252/2001-рп від 21 вересня 2001 р. затверджені відповідні заходи щодо державного сприяння національно-культурним товариствам.

Із змісту статті 20 Закону "Про об'єднання громадян" випливає, що національні громадські організації мають право виступати учасниками цивільно-правових відносин, представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи

¹⁴⁹ Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 49–55.

¹⁵⁰ Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств : розпорядження Президента України від 21 вересня 2001 року № 252/2001-рп // Урядовий кур'єр. – 2001. – 3 жовтня.

(збори, мітинги, демонстрації тощо), вносити пропозиції до органів влади і управління, засновувати засоби масової інформації¹⁵¹.

Згадані організації переважно, беруть участь у законопроектній роботі, звертаючись до суб'єкта законодавчої ініціативи з пропозиціями прийняти певний законопроект чи інший документ, брати участь у роботі експертних чи робочих груп, парламентських слуханнях тощо¹⁵².

Ще одним дуже важливим завданням національних інститутів захисту меншин є запобігання міжетнічних конфліктів шляхом впровадження превентивних дієвих заходів у латентний період їхнього розвитку, а також сприяння формуванню в Україні інтегруючого типу етносоціального розвитку суспільства¹⁵³.

На нашу думку, мета та завдання національних інститутів захисту прав меншин з самого початку їх становлення повинні були поставлені так, щоб їх реалізація дала цілком конкретний результат, який підтверджує основоположну тут тезу про те, що в умовах дезінтеграції старої політичної системи й ідеології в державах колишнього СРСР вкрай необхідно досягти належної рівноваги між загальними потребами економічного та політичного розвитку та потребами загальнонаціонального відродження на шляхах етнонаціональних перетворень. Саме така позиція, вибір такої мети і завдань етнополітики відповідав би об'єктивним та суб'єктивним умовам проходження Україною фази прогресивної трансформації суспільства. При цьому слід було виходити з того, що національні інституції різних рівнів повинні відігравати тут свою повноцінну роль, стаючи об'єктивною закономірністю самого прогресу міжетнічних відносин, як реально існуючої і сприятливої форми людської життєдіяльності.

¹⁵¹ Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – К., 1998 – С. 118–119.

¹⁵² Бюлетень Державного Комітету України у справах національностей та міграції. – 1999. – № 3. – С. 30–33, 7–76.

¹⁵³ Етнічний довідник : у трьох частинах. – К.: Центр етносоціолог. та етнополіт. досліджень; Ін-тут соціології НАНУ, –

Ч. I. : Поняття та терміни – 1997. – С. 38.

Особливостями інституційної системи захисту прав національних меншин в Україні є ті, що вона вміщує в собі, на відміну від нормативної системи захисту прав етнічних спільнот, також органи публічної влади: структури державного управління, органи місцевого самоврядування, неурядові організації, підприємства, установи, у тому числі ті, які не набули статусу юридичної особи, наприклад, громадські організації національних меншин, реєстрація яких відбулася шляхом повідомлення про легалізацію, а також правові норми та принципи, що регламентують їх діяльність у сфері захисту прав національних меншин.

У нашій державі інституційна система захисту прав національних меншин включає в себе як основні складові елементи їхній захист:

- вищими органами державної влади загальної компетенції;
- головним органом вищої виконавчої влади у даній сфері – Державним комітетом України у справах національностей та міграції;
- іншими (відповідного профілю) центральними органами державної виконавчої влади;
- органами судової влади;
- місцевими органами державної виконавчої влади;
- органами місцевого самоврядування;
- неурядовими організаціями (політичними партіями, громадськими організаціями, благодійними фондами, релігійними об'єднаннями).

Спеціалісти справедливо наголошують, що реалізація державної етнополітики відповідними національними інституціями в Україні здійснюється на базі збалансованого паритету між централізованими засадами і відходом від всеохоплюючого і нав'язуваного зверху планування, шляхом забезпечення належної самостійної носіям – суб'єктам регіональної влади¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Державне управління в Україні : централізація і децентралізація. [Монографія] / за заг. ред Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 169–167.

Практика діяльності національних інститутів в етнополітичній сфері в Україні засвідчила, що її основоположними принципами є такі: повага прав людини та основних свобод, в тому числі і національних; рівні права етносів при різних формах їхнього самовизначення з обов'язковою умовою збереження державності і соборності; рівні права та відповідальність окремих регіонів, областей і районів; єдність Української держави, її етносів та громадян; розвиток українського суспільства, базованого на багатонаціональній основі, шляхом мирного розв'язання конфліктних ситуацій, відмови від застосування сили, окрім, звичайно адекватних дій у випадку загрози масового порушення прав людини та національності; чітке врахування конкретних історичних умов розвитку етносів і держави в цілому; державна підтримка українського й малочисленних народів, турбота про відродження й збереження їхніх культури, мови, традицій та механізмів і норм, за допомогою яких на практиці ці принципи функціонування органів етнополітичного управління знаходять своє втілення в житті.

Що стосується функціональних методів діяльності зазначених вище національних інституцій, то можна з них виділити такі ключові:

- адміністрування, як організаційне регламентування, тобто прийняття рішень через посередництво законів, декретів, постанов, указів, статутів тощо;
- прогнозування, тобто орієнтація на інформацію, отриману при здійсненні постійного моніторингу етносоціальних процесів;
- моделювання – створення більш раціональних моделей – варіантів майбутніх управлінських ситуацій у галузі державної етнополітики;
- економічні, які діють завдяки фінансовій підтримці різних сфер розвитку етнонаціональних спільнот;
- соціальні – це надання різного роду пільг та гарантій представникам етнічних меншин;
- політичні виражаються у сприянні діяльності громадських та політичних організацій етносів держави.

Якщо вести мову про найбільш загальні принципи діяльності національних захисту і реалізації прав меншин в умовах нашого поліетнічного суспільства, то відповідні соціально-економічні, політичні і культурні заходи здійснюються за обов'язкового врахування строго окреслених принципових засад у сфері міжнаціональних відносин. Суть цієї політики полягає у використанні суспільного механізму постійної кореляції, узгодження національно – специфічних інтересів етнічних спільнот із усім комплексом проблем функціонування і розвитку держави. Ключовими принципами такої політики є суто ціннісні орієнтири, які, на противагу загальним деклараціям, впроваджуються шляхом реалізації політики взаємодії, співробітництва різних національностей зі своїми специфічними – притаманними лише їм – інтересами. Робота організується таким чином, що принципи державної політики у сфері міжнаціональних відносин становлять необхідний мінімум настанов, на основі яких і здійснюється узгодження етнічних інтересів окремих груп та цілих спільнот, враховуючи і їхні соціально-політичні позиції, і об'єктивні чинники розвитку суспільства з поліетнічним складом населення. Дотримання цих принципів передбачає такий механізм їхнього запровадження у практику, щоб дія одного з них жодним чином не призводила до порушення інших.

Що стосується питань безпосереднього функціонування національних інституцій етнополітичного управління, тобто забезпечення прав національностей, то Українська держава виходить з безумовної поваги до прав людини, її основних свобод, з потреби визнання верховенства закону, формування демократичних інститутів. Усі громадяни України, незалежно від їхньої етнічної належності, повинні дотримуватися Конституції та Законів України, оберігати її державну самостійність, територіальну цілісність, поважати мову, культуру, традиції, звичаї, релігійну самобутність кожного з них.

2.3. Держава як гарант етнонаціональної політики

Багатонаціональний склад населення нової Української держави, в якому налічуються представники понад 130 національностей, став з 1991 року важливим чинником соціальних, політичних та культурницьких процесів, що відбуваються у суспільстві. Дедалі очевиднішим ставало, що для стабільного розвитку України є конче необхідним врахування інтересів та створення належних умов для розвитку численних національних груп, які складають зараз 14 мільйонів осіб і проживають або за межами своїх національно-державних утворень, або не мають їх взагалі, тобто вони є, як вважає відомий російський дослідник Ю. В. Бромлей, "осколками етносів, ядра яких знаходяться в інших етносоціальних організаціях"¹⁵⁵.

Міжнародний досвід переконує, що надання етнонаціональним меншинам і групам гарантованих колективних прав і свобод є однією з головних умов політичної стабільності в багатонаціональних країнах. Це зумовлено, насамперед тією обставиною, що нині "етнічність і націоналізм, міжетнічні конфлікти й сепаратистські рухи стали головною силою, яка формує сучасний світ, структуру і стабільність сучасних держав"¹⁵⁶.

Закономірний процес трансформації етнічних спільнот в єдину націю, як засвідчує досвід багатьох держав, що вже пройшли чи ще проходять даний етап, є довготривалим і складним. Звичайно ж, вирішальну роль у формуванні нації відіграє держава. В. Б. Євтух визначає її етнополітику як "діяльність, що передбачає розробку і здійснення заходів, спрямованих на регулювання міжетнічних стосунків та забезпечення функціонування існуючих етнічних структур"¹⁵⁷.

Одним з визначальних параметрів діяльності держави, як головного інституту етнонаціональної політики, є створення комплексу політико-правових засад і принципів функціонування та регулювання суспільної діяльності етнонаціональних спільнот. Стратегічні напрями

¹⁵⁵ Бромлей Ю.В. Очерки теории этноса. – М., 1983. – С. 73.

¹⁵⁶ Демократія і державність в Україні : проблеми гармонізації. – К., 1997. – С. 62.

¹⁵⁷ Євтух В. Якою має бути етнополітика української держави? / В. Євтух // Віче. – 1992. – № 8. – С. 112.

етнонаціонального розвитку України в цілому відображені в головних державних актах України – Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р., Акті проголошення незалежності від 24 серпня 1991 р. та Конституції України, прийнятий 28 червня 1996 р.¹⁵⁸.

Слід зазначити, що на формування етнополітики Української держави впливають, передусім, історичні здобутки, яких вона домоглася за період свого незалежного існування. Суть їх полягає в тому, що світ визнав Україну як самостійну, демократичну державу. Україна стала повноправним членом міжнародного співтовариства, входить до загальноєвропейського процесу, постає перед світом як держава зі славною історією, духовною культурою, працьовитим і миролюбним багатоетнічним народом, що прагне жити в добрі і злагоді з усіма державами, розвиваючи з ними всі зв'язки. Українська держава переконливо довела, що ідея рівності людей, незалежно від їхнього етнічного походження, та міжнаціональна злагода стали одним з визначальних чинників її внутрішньої і зовнішньої політики; помітно зріс рівень політичних свобод в країні; забезпечено політичну, економічну, ідеологічну, культурну багатоманітність у її розвитку; відкриті широкі можливості для плідної співпраці із зарубіжними українцями – українською діаспорою, особами іншого етнічного походження – вихідцями з України, які розселені на теренах колишнього СРСР і по всій планеті.

Отже, якщо проаналізувати висвітлювану тут проблему, то слід визнати, що потреба у формуванні Українською державою власної етнополітики зумовлена такими об'єктивними чинниками: незалежним існуванням України як суверенної, демократичної, соціальної, правової, унітарної держави; поліетнічним складом населення; активізацією етнополітичного процесу, широким залученням до нього структурних етнокомпонентів українського суспільства – української нації, корінних народів та національних меншин; необхідністю погодження інтересів та

¹⁵⁸ Етнополітологія в Україні : здобутки, проблеми, перспективи: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 27-28 вересня 2003 р. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ, 2004. – С. 119.

встановлення рівноправних і гармонійних відносин між етнічними групами; співробітництвом з діаспорою; трансформацією в українське суспільство депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися до України, наявністю інтенсивних – в тому числі – зовнішніх, міграційних потоків, які помітно впливають на соціально-політичну, економічну та етнодемографічну ситуацію в державі.

Принципові засади, теоретико-методологічні підходи до трактування особливостей етнополітичного процесу, який відбувається в Україні, містяться в законодавчій базі, створеній з метою регулювання міжнаціональних та міжетнічних відносин. Становлення Української держави як головного інституту етнонаціональної політики по-справжньому розгорнулося із здобуттям Україною незалежності у 1991 р. Саме відтоді в ній активізувалися процеси відродження і розвитку національної самосвідомості, культури, традицій та звичаїв етнічних спільнот, які в ній проживають¹⁵⁹.

Водночас із цим відразу ж, що цілком логічно і закономірно з точки зору світової практики, розпочався адекватно і, так би мовити, зустрічний рух – Українська держава почала спрямовувати усі можливі зусилля на цивілізоване державно-правове регулювання складних процесів міжнаціональних відносин. Ця робота продовжується і нині. Перш за все, вона знаходить своє відображення у законотворчості, що прямо чи опосередковано стосується етнополітичної сфери. Її основоположну правову базу склали такі законодавчі документи: Декларація прав національностей України (1991 р.); Закон України "Про громадянство в Україні" (1991 р., 2001 р.); "Про національні меншини в Україні" (1992 р.); "Про біженців" (1993 р., 2001 р.); "Про імміграцію" (2001 р.) і, особливо, відповідні положення Конституції України (1996 р.). Послідовна реалізація названих

¹⁵⁹ Основи етнодержавознавства / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Либідь, 1997. – С. 518–519.

законодавчих документів сприяла і сприяє збереженню міжетнічного миру у сучасному українському суспільстві¹⁶⁰.

Одночасно із зростанням національної свідомості, формуванням і закріпленням почуття національної гідності даються взнаки – і подекуди досить гостро – наслідки етноцидного терору і такого ганебного антигуманого явища, як депортації окремих громадян і цілих народів за етнічною ознакою.

Різного роду провокативні дії певних політичних сил та угруповань є благодатним матеріалом для розпалювання тих чи інших проявів націоналізму, ксенофобії, міжетнічної нетерпимості. Цьому служать зафіксовані в історичній пам'яті народів конфліктні ситуації, зокрема, у різні кризові періоди історії України. Передусім ті з них, коли у ролі кривдників і жертв виступали представники інших етнічних груп, національностей, які сьогодні населяють Україну (євреї, німці, поляки, росіяни, румуни, татари, угорці, самі українці та ін.)¹⁶¹.

Зазначені вище негативні явища посилюються загальною і довготривалою соціально-економічною кризою, спричиненою трансформаційними процесами, що відбуваються в українському суспільстві в перехідний період його розвитку. Так склалося історично, що в умовах цієї глибокої кризи з розрізнених національно-культурних громад утворюються загальнодержавні організації національних меншин, які дублюють певним чином владні державні структури. Вони не задовольняються культурно-освітньою діяльністю, а стають активними суб'єктами політичного життя в Україні¹⁶².

В Україні склалася досить розвинені і чіткі – структура та механізм здійснення державою, як головним інститутом етнонаціональної політики, регулювання міжнаціональних відносин. Їхні позитивні сторони

¹⁶⁰ Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 45–48; 52–57.

¹⁶¹ Етнонаціональний розвиток України : Терміни, визначення, персоналії. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Академії наук України, 1993. – С. 460.

¹⁶² Міжнаціональні відносини і національні меншини в Україні : стан, тенденції, перспективи / [Д. В. Табачник, Г. Г. Москаль, В. М. Воронін та ін.] – К. : Етнос, 2004. – С. 164.

неодноразово відзначалися такими найавторитетнішими міжнародними організаціями, як ООН, ОБСЄ, РЄ та ін.

Основною метою – державної етнополітики України є створення оптимальних умов для гармонійного і перспективного розвитку у складі держави усіх компонентів етнонаціональної структури українського суспільства – української нації, корінних народів, національних меншин, їхніх громадських організацій та об'єднань. Саме в останніх сконцентрувався досвід консолідації і організаційного структурування національних меншин в Україні. Це – основні форми їхньої самоорганізації і самовираження – етнічної ідентифікації та відродження етнічних коренів, самобутності, традицій, культури, мови та духовності.

Якісно новий етап соціально-політичного та економічного розвитку, в який вступила Україна у XXI столітті, вимагає поглиблення і вдосконалення взаємодії та подальшої конструктивної співпраці державних органів влади і громадських організацій національних меншин в питаннях подолання існуючих ще проблем у сфері забезпечення їхніх прав і свобод. І у цьому контексті слід відзначити певну організуючу роль цих організацій. Такі громадські об'єднання, як Товариство російської культури України, Єврейська Рада України, Міжнародне товариство німців "Відергебурт", Асоціація корейців України, пушкінське товариство України, Спілка поляків України, Демократична спілка угорців України утворили свої перші організації ще в кінці 1980-х років, тому мають доволі значний досвід громадської діяльності¹⁶³.

Ретроспективно оцінюючи діяльність громадських організацій національних меншин України, слід зазначити, що переважна їх більшість бере активну участь у процесах державотворення. Для підвищення ролі неурядових організацій національних меншин у соціальному житті українського суспільства; збереження і розвитку їхньої етнічної, культурної,

¹⁶³ Чілачава Р. Пріоритети та стратегія реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України / Р. Чілачава, Т. Пилипенко // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К., 2002. – С. 41.

мовної та релігійної самобутності Указом Президента України № 908/200 від 22 липня 2000 р. було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин при Президентові України.

Як головний інститут етнонаціональної політики, Українська держава приділяє значну увагу розвитку співпраці національних меншин. Одним з показових прикладів такої взаємодії впродовж декількох років була діяльність створеної у 1996 р. Ради представників громадських об'єднань національних меншин, що функціонувала при Державному комітеті України у справах національностей та міграції на правах дорадчого органу¹⁶⁴. До його складу входили лідери етнічних організацій з всеукраїнським статусом (23 члени Ради). Вона проводила свої засідання двічі на рік і обговорювала актуальні проблеми національних меншин, зокрема такі, як застосування (трактування) положень Закону України "Про національні меншини в Україні", проекти державної концепції етнонаціональної політики та державної програми розвитку культур національних меншин, проблеми фінансування діяльності національно-культурних товариств. Держава дбає про те, щоб ця схема діяла і на місцях. Слід відзначити як позитивну тенденцію те, що дорадчі ради, в яких співпрацюють громадські організації етнічних груп України, функціонують також при місцевих органах виконавчої влади. Так, в Автономній Республіці Крим діє Асоціація національних товариств і общин Криму; створено Конфедерацію національно-культурних товариств Західної України, Асоціацію національно-культурних і культурно-освітніх об'єднань Одеської області, декілька інших регіональних та міських об'єднань етнонаціональних меншин¹⁶⁵.

І ще про одне досягнення Української держави, як головного інституту дотримання прав людини і громадянина. Важливою подією і якісно новим етапом для реалізації прав національних меншин і впливу на цей процес з

¹⁶⁴ Бюлетень Державного Комітету України у справах національностей та міграції. – 1999. – № 3. – С. 74–76.

¹⁶⁵ За даними Держкомнацміграції України (1999 рік).

боку громадських організацій стало ініційоване державою заснування в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмена). У його головних документах – Щорічних доповідях-звітах міститься чимало пропозицій (ініційованих неурядовими організаціями) щодо підвищення статусу національних меншин, задоволення їхніх потреб у різних сферах суспільного життя.

Вельми важливим і ефективним напрямком співробітництва органів державної влади з громадськими організаціями національних меншин слід розглядати діяльність Змішаних Міжурядових комісій з питань забезпечення прав національних меншин. На кінець 1990-х років діяло 4 таких комісії: українсько-угорська, українсько-словацька, українсько-литовська і українсько-румунська. Важливо те, що до їх складу входили представники міністерств і відомств, діяльність яких тією чи іншою мірою пов'язана із задоволенням прав національних меншин. Плідність діяльності таких комісій беззаперечна: у рамках їхньої роботи виробляються рекомендації відомствам щодо вирішення питань, які порушують національні меншини. Необхідно згадати і ще дві спеціальні комісії – Республіканську комісію у справах депортованих народів Криму та Міжурядову українсько-німецьку комісію у справах депортованих німців, які повертаються до України. Перша була утворена у 1992, а друга – у 1993 році. Кожна з них зробила свій внесок у розв'язання таких проблем, як стимулювання фінансового забезпечення щодо виконання урядових програм з облаштування депортованих, визначення системи їхнього розселення, створення певної соціальної інфраструктури¹⁶⁶.

Отже, Українська держава з метою реального етнополітичного відродження національних меншин вибудовувала відповідну політику як щодо самих меншин, так і стосовно тих процесів, які відбуваються у їхньому середовищі. Основна системна спрямованість нової державної етнополітики в Україні та діяльності її основних суб'єктів полягає у використанні процесів

¹⁶⁶ За даними Держкомнацміграції України (1997 – 1999 роки).

етнічного відродження і розвитку у руслі кардинального реформування суспільства, побудови незалежної демократичної правової держави. Мова, зокрема, йде про необхідність вертикальної підпорядкованості виконавчої влади знизу доверху, прийняття ефективних заходів щодо недопущення на своїй території фактів ущемлення прав громадян за етнічною, релігійною чи мовною ознаками, правової та адміністративної відповідальності органів виконавчої влади і посадових осіб за невиконання рішень у сфері міжетнічних відносин¹⁶⁷.

Найважливішим у даній справі є те, що головні напрямки діяльності і завдання всіх суб'єктів етнополітики в Україні систем державного та самоврядного управління всіх рівнів, які регулюють етнонаціональні відносини в Україні, підпорядковані загальній фундаментальній меті. Вона полягає в необхідності відродження поліетнічного суспільства, де гармонійно розвиватимуться всі етноси, етнічні групи з тим, аби етнонаціональна політика стала дієвим засобом духовного розвитку українського народу, його соціального, економічного, політичного та культурного прогресу.

Державою, як головним національним інститутом етнонаціональної політики ведеться постійна робота в умовах поліетнічного складу населення з пошуку відповідного механізму її функціонування, який попереджує або унеможлиблює протистояння за етнічною, культурною чи мовною ознакою; використовує як міжнародний, так і нагромаджений за роки державної незалежності власний позитивний досвід вирішення проблем, які виникають у царині міжетнічних відносин. Необхідно зазначити, що надзвичайно важливим принципом функціонування всієї системи етнополітичного управління в Україні є те, що існує належна сумісність відповідних

¹⁶⁷ Мала енциклопедія етнотермазнавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 435–439.

державних органів (правда, далека ще від досконалості), які дотичні своєю діяльністю до етнічної сфери¹⁶⁸.

Органи державної влади України у межах своїх повноважень здійснюють контроль за виконанням структурами місцевого самоврядування, а також суб'єктами етнічної самоорганізації законодавства інших нормативно-правових актів з питань етнонаціональної політики. З останнім, до речі, вони взаємодіють на принципах партнерських відносин.

Українською державою, як головним інструментом етнонаціональної політики, в умовах поліетнічного складу населення ведеться постійна робота з пошуку відповідного механізму її функціонування, який попереджує або унеможлиблює протистояння за етнічною, культурною чи мовною ознаками; використовує як міжнародний, так і нагромаджений за роки державної незалежності власний позитивний досвід вирішення проблем, які виникають у царині міжетнічних відносин.

Принагідно потрібно зазначити, що загальна етнополітична ситуація в Україні на початку 1990-х років помітно відрізнялася від тієї, яка була характерною для більшості нових держав – колишніх республік СРСР. Мав місце тільки єдиний суттєвий конфліктогенний момент – вимога щодо встановлення Кримської автономії, який було влагоджено, незважаючи на всілякі загострення та перипетії. Вчасно була належним чином і на високому державному рівні усвідомлена також і проблема національних меншин.

З отриманням Україною незалежності у 1991 р. її нормативно-правова база щодо регулювання етнонаціональних процесів формувалася досить активно. Можна сказати, нагальна потреба у правовому регулюванні нових відносин між етносами стимулювала законотворчий процес. Нормативно-правовою основою формування державної етнонаціональної політики, в тому числі заходів стосовно забезпечення потреб національних меншин, стали такі основоположні документи, як Декларація про державний

¹⁶⁸ Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні : проблеми теорії, методології, практики / П. І. Надолішній. – К. : Видавництво УАДУ, 1998. – С. 206–208.

суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Декларація прав національностей України та інші.

За визначенням багатьох експертів, в тому числі – зарубіжних, політико-правова база регулювання етнонаціональних процесів, що сформована на основі не лише спеціального законодавства (див. зазначені вище документи), а й – нормативно-правових актів, які "розпорошені" в інших законах – іншої юрисдикції та нормативних актах Кабінету Міністрів України, створила добротне підґрунтя врахування, поєднання та пошуку оптимального балансу інтересів різних етнічних спільнот і титульної нації.

Слід мати на увазі, що важливим структурним елементом регулювання діяльності органів етнополітичного управління є та частина міжнародного законодавства, до якого приєдналася Українська держава. Так, державна етнонаціональна політика в Україні реалізується відповідно до Загальної декларації прав людини; Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; Декларації 47-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; розділу Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі з прав людини (Хельсінкі, 1 серпня 1975 р.); Документа Копенгагенської наради – Конференції з питань людського виміру НБСЄ; Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту; Ослівських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин та інших міжнародних документів. Зокрема, після ратифікації Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин Верховною Радою України, вона, відповідно до статті 9 Конституції України, стала частиною національного законодавства нашої держави.

В Україні встановлений такий порядок, що органи державної влади у межах своїх повноважень здійснюють контроль за виконанням органами місцевого самоврядування, а також органами етнічної самоорганізації законодавства, інших нормативно-правових актів з питань етнонаціональної політики. З останніми, до речі, вони взаємодіють на принципах партнерських

відносин. Це, зокрема, практикується при складанні відповідних спільних програм, об'єднанні коштів з державного бюджету та коштів місцевого самоврядування і національно-культурних об'єднань для їх реалізації, а також у розв'язанні інших – не менш важливих і принципових питань етносоціального розвитку в Україні.

Можна прогнозувати, що, коли буде здійснюватися в нашій державі адміністративно-територіальна реформа, то неминуче проявиться тенденція і прагнення до моноетнічності – консолідації більшості етнонаціональної громади в масштабах і рамках однієї адміністративної одиниці наступного після хутора, села, селища чи іншого населеного пункту. Вітчизняний досвід останніх років показує, що в нашій державі складається (в стані подальшого вдосконалення) така система, коли становлення місцевого самоврядування, етнічна самоорганізація значною мірою забезпечують самостійність носіїв етнонаціональної політики вже на базовому рівні. Цим самим вдається уникнути радикально-волонтаристських методів здійснення цієї політики відповідними державними інституціями. Таким чином унеможлиблюється їх пряме втручання у життя та діяльність етнічних груп чи їх колективів. Щодо налагодження та координації співпраці між структурами держави, як головного інституту національної політики, та етнічними громадськими об'єднаннями на різних рівнях дедалі більшу роль почали відігравати різного типу дорадчі органи, які особливо ефективні на рівні місцевого самоврядування. У процесі становлення сучасної системи етнонаціональної самоорганізації цей механізм вдосконалюється, зростає його ефективність і дієвість¹⁶⁹.

На початку 1997 р. Указом Президента України було утворено Раду з питань мовної політики при Президентові України¹⁷⁰. У грудні 1997 р. створена Рада представників національних громадських організацій України (далі - Рада) при Державному комітеті України у справах національних

¹⁶⁹Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С.109–111.

¹⁷⁰ Вісник держслужби України. – 1997. – № 1. – С. 26–29.

меншин та міграції. Власне, ця Рада була організована відповідно до статті 5. Закону України "Про національні меншини в Україні" та Положення про Держкомнацміграції України і функціонувала на громадських засадах. А вже у Положенні про Раду окремо зазначено, що вона – як дорадчий орган Держкомнацміграції України – "...у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, указами та розпорядженнями Президента України, постановами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України...". Далі – у розділі "Повноваження та права Ради", викладається матеріал, що безпосередньо стосується її діяльності, справді, як одного з елементів єдиної системи здійснення етнополітичного самоврядування: "У межах своєї компетенції Рада бере участь у розробці проектів законів та інших нормативних актів з питань міжнаціональних відносин та розвитку культур, мов і традицій національних меншин в Україні... Рада бере участь у практичній реалізації державних програм у сфері освіти, культури, забезпеченні відповідно до чинного законодавства прав і свобод національних меншин на вільний розвиток в Україні..."¹⁷¹.

Для встановлення постійного діалогу Глави Української держави – Президента України, органів центральної виконавчої влади різних рівнів з етнонаціональними спільнотами щодо належного розгляду і вирішення їхніх проблем, відповідним Указом Президента України від 22 липня 2000 року було утворено Раду представників громадських організацій при Президентові України. Ця Рада є консультативно-дорадчим органом¹⁷².

Склалася практика, коли державні органи в межах наданих їм повноважень здійснюють контроль за виконанням органами місцевого самоврядування і органами етнічної самоорганізації законодавства, інших загальнодержавних актів з питань етносоціальної політики. Це, як правило, взаємодія з ними на принципах партнерства при розробці відповідних програм, об'єднанні коштів з державного бюджету і коштів місцевого

¹⁷¹ Бюлетень Держкомнацміграції України. – 1999. – № 3. – С. 74–76.

¹⁷² Урядовий кур'єр. – 2000. – 24 липня.

самоврядування та громадських організацій національних спільнот для їх конкретної реалізації, а також у вирішенні інших принципових проблем етносоціального і етнополітичного розвитку.

Розподіл функцій і повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі принципу децентралізації державного управління, виходячи з визначення компетенції останніх Законом "Про місцеве самоврядування в Україні". Законодавчо може бути передбачене делегування держадміністраціями окремих повноважень органам місцевого самоврядування. За такого варіанту держадміністрації отримують можливість контролювати також рішення органів місцевого самоврядування з цих питань.

Подібна система забезпечення етнополітичного самоврядування дозволяє своєчасно поузгоджувати етнічні інтереси, задовольняти культурні і духовні потреби осіб різних національностей, сприяти вільному розвитку кожної етнічної групи та розкриттю її духовного потенціалу, перетворенню етнічної багатоманітності на джерело позитивного взаємовпливу та прогресу. Все це – важливі чинники консолідації українського суспільства і запобігання виникненню міжетнічної конфліктності.

Стосовно проблем політичної діяльності організацій етнічних спільнот, то насамперед слід зазначити, що вона є одним з основних елементів етнополітичної діяльності в Україні. Адже національні спільноти беруть участь у політиці і як її суб'єкт, і як об'єкт (щодо держави). В Україні на даний час створено цілий комплекс політико-правових засад і інституцій для функціонування і регулювання політичної діяльності організацій етнонаціональних меншин.

Як відомо, для останніх років існування СРСР характерною була різка політизація етносів. Це, з одного боку, знаменувало собою завершальний етап процесу етнічного відродження, а з другого, – свідчило про назрівання міжетнічного конфлікту. Як свідчить історія, такі ситуації виникають в часи

суспільних потрясінь, коли слабнуть і відходять на другий план інші види соціальної ідентичності (політико-державні, класові, професійні тощо)¹⁷³.

У радянських республіках сформувалися численні і освічені національні (етнічні) еліти титульних національностей. Завдяки цій обставині етнічний ренесанс в Україні призвів до таких головних наслідків: "зняттю" тоталітарного імперського мислення у більшій частині колишніх радянських громадян; почав заповнювати етнічною самосвідомістю ідеологічний вакуум, який утворився в результаті кризи марксистсько-ленінської ідеології; забезпечив соціальну базу національно-визвольних рухів; підготував ґрунт для розвалу колишньої радянської імперії; створив сприятливі умови для відродження чи створення нових незалежних держав; започаткував процес залучення націй і етнонаціональних спільнот до політичного життя своєї країни та на міжнародній арені¹⁷⁴.

За результатами виборів 1990 р. у парламентах колишніх радянських республік національні еліти титульних етнічних груп добились вражаючих перемог, забезпечивши собі в одних випадках необхідну більшість за рахунок представництва різних груп населення, в інших – добились свого визнання, принаймні реальної участі в діяльності органів влади, та здобували певні привілеї¹⁷⁵.

На нашу думку, проблеми політичної діяльності національних об'єднань логічно розглядати в площині тенденції до політизації етнічності. Цей досить влучний термін вживається для визначення процесу набуття етнічною спільнотою політичної свідомості, її здатності до мобілізації для досягнення певних цілей політичного характеру. Тобто йдеться про тенденцію до перетворення етнічних спільнот на повноцінний компонент політичної дії та політичної історії¹⁷⁶.

¹⁷³ Українська державність у ХХ столітті : Історико-політологічний аналіз. – К. : Політична думка, 1996. – С. 305–308.

¹⁷⁴ Євтух В. Б. Про національну ідею, етнічні меншини, міграції... / В. Б. Євтух. – К. : Стило, 2000. – С. 20–24.

¹⁷⁵ Право вибору : політичні партії та виборчі блоки. – К., 1998. – С. 32.

¹⁷⁶ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корещького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – С. 578.

За експертними оцінками фахівців, політизація етнічних громад є продовженням процесу етнічного ренесансу, – тільки на більш високому рівні, умовно визначаючи його четвертим - політичним виміром, окрім трьох попередніх: символічного, культурного, структурного. Отже, етнополітичний ренесанс слід розуміти як процес відродження персональної чи колективної етнічної самосвідомості, піднесення політичної свідомості етнічних груп, їхній вихід на арену політичної діяльності і перетворення на реальний суб'єкт історії¹⁷⁷.

На думку багатьох експертів, однією з основних, універсальних причин у посиленні політизації етносів на пострадянському просторі стало відродження їхньої самосвідомості та історичної пам'яті. Тому не випадково захист прав людини і громадянина, в тому числі представників національних меншин, здійснюється за активною участю політичних партій і громадських організацій. Вони проголошують себе гарантами прав і свобод національних меншин. У незалежній Україні склалася багатопартійна система. Так, наприклад, у виборах до Верховної Ради України у 1998р. взяло участь понад 30 партій та політичних блоків. Чому за приклад взято саме вибори 1998р. Тому, що саме тоді чинник етнічності "експлуатувався" найактивніше у тій виборчій компанії.

Щодо національних партій, то для них характерним є пріоритет національних інтересів. Так, до таких партій, що обстоюють інтереси українського народу, належать: Народний Рух України, Український Народний Рух, Конгрес українських націоналістів, Українська республіканська партія, Українська консервативна республіканська партія та інші. Для програмних документів цього блоку партій загальним є створення унітарної; національної держави з багатонаціональним складом суспільства. Вони виступають за консолідацію суспільства і широку інтеграцію національних меншин в українську політичну націю. Названі партії

¹⁷⁷ Здіорук С. І. Національно-політичні рухи та їхній вплив на державне управління / С. І. Здіорук, В. Г. Кремень, М. Д. Міщенко. – К., 1998. – С. 20.

борються за відродження традицій народної культури, фінансову підтримку та стимулювання виконання Закону України "Про мови в Україні", а також за розвиток культури національних меншин та сприяють міжконфесійному порозумінню¹⁷⁸.

Партії, які проголошують себе етнічними, уособлюють інтереси окремих національних меншин. Це – партії проросійської орієнтації: партія "Союз", Українська партія справедливості, Партія регіонального відродження України та інші. В основному, вони обстоюють інтереси російської спільноти в Україні. Характерним для їх програмних документів є боротьба проти націонал – шовінізму, тоталітаризму, авторитаризму та сприяння створенню рівних умов для розвитку всіх культур в Україні. Окрема увага при цьому приділяється наданню російській мові статусу другої державної мови, відродженню патріотизму та збереженню духовно-моральних традицій, що склались на Русі протягом тисячолітньої історії православ'я. До етнічних партій належить Партія мусульман України, яка представляє інтереси мусульман, що проживають в Україні. Ця партія виступає за єдність мусульман і рівність усіх національностей. Вона прагне всебічно сприяти вдосконаленню народної освіти, розвитку багатонаціональної культури народів України, домагається більшої державної підтримки розвитку національного шкільництва і культур етнічних меншин та захисту їхніх специфічних інтересів. Окремо слід зазначити незважаючи на те, що згідно з програмами усіх названих партій які захищають права, свободи та інтереси національних меншин, ні в одному статуті партій не порушувалось питання про надання національних меншинам права безпосереднього здійснення політичної влади.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що захист прав національних меншин в Україні – це система принципів, норм, інституцій та заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і відновленню порушених прав національних меншин в Україні.

¹⁷⁸ Наукові записки. Збірник // НАН України. – Вип. 15. – К., 2001. – С. 58–62.

Основним ядром інституційної системи захисту прав національних меншин в Україні є органи державної влади, тобто – держава, яка здійснює практичну діяльність щодо їх захисту.

Необхідно і в подальшому підвищувати роль органів державної влади у сфері захисту прав національних меншин, зокрема, забезпечити достатнє фінансування Держкомнацміграції України, фінансування в повному обсязі державних програм, спрямованих на розвиток національних меншин.

Діяльність дорадчих (дорадчо-консультативних) органів при відповідних органах державної влади та органах місцевого самоврядування у сфері захисту прав національних меншин України є важливим чинником, спрямованим на вирішення багатьох із вищезгаданих проблем та створення ефективного механізму взаємодії між органами державної влади і місцевого самоврядування, з одного боку, та неурядовими організаціями національних меншин – з іншого боку.

Існує позитивний досвід захисту прав національних меншин в окремих регіонах України, зокрема, Одеській, Харківській, Закарпатській областях, Автономній Республіці Крим, які відзначаються своїм багатонаціональним складом. Даний досвід можна екстраполювати й на інші регіони України, при вирішенні проблем захисту прав національних меншин на регіональному рівні.

Перспективними напрямками розвитку захисту прав національних меншин в Україні є такі: подальший прогресивний розвиток правового статусу національних меншин в Україні; підвищення прозорості в діяльності органів, що здійснюють захист прав національних меншин; вдосконалення судового механізму захисту індивідуальних та колективних прав національних меншин в Україні.

На основі вищевикладеного можна констатувати, що захист прав національних меншин в Україні переважно здійснюється, в цілому, на належному рівні – у відповідності з вимогами національного законодавства і

згідно з нормами та стандартами міжнародних нормативно-правових актів у даній сфері.

РОЗДІЛ III. ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В УКРАЇНІ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇХНІХ ПРАВ

3.1. Конституційно-правовий статус етнонаціональних меншин в національному законодавстві

Насамперед слід наголосити на тому, що національні меншини в Україні визнані на конституційному рівні. Зокрема, відповідно до ст. 11 Конституції України держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Історичний досвід показує, що законодавчий захист національних меншин можна здійснювати лише за умови гарантування загальноприйнятих прав людини та наявності демократичного державного ладу з розподілом влад, тобто в умовах вільної демократії¹⁷⁹.

Особливість прав цих меншин, що відрізняє їх від прав людини у загальноприйнятому розумінні, – це наявність їхніх спеціальних прав. Вони стосуються тільки осіб, належних до тієї чи іншої національної меншини. Такі права прийнято визначати як вирівнювальні чи компенсаційні або як "позитивну дискримінацію" меншин¹⁸⁰.

Відомий дослідник-правознавець В.О. Нікітюк вважає, що захист національних меншин можна охарактеризувати як цілеспрямовану діяльність державних органів, установ та організацій з метою забезпечення дотримання законних прав та інтересів осіб, які належать до національних меншин, а також спрямовану на досягнення цієї мети діяльність відповідних міжнародних структур¹⁸¹.

¹⁷⁹ Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України / Г. Й. Удовенко // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

¹⁸⁰ Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород, 2002. – С. 160.

¹⁸¹ Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. О. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – С. 186.

Система захисту прав національних меншин в Україні складається із двох частин: захист прав етнонаціональних спільнот в Україні за внутрішньодержавним правом та захист прав національних меншин в Україні за міжнародним правом.

Отже, поняття "захист прав національних меншин" можна визначити таким чином: захист прав національних меншин – це система принципів, норм, інституцій та заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і відновлення порушених прав національних меншин. Він є складною системою, що складається із двох складових (підсистем) – інституційної та нормативної, які, у свою чергу, складаються із відповідних елементів.

Забезпечення прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом – це сукупність нормативно-правових гарантій, засад та принципів внутрішньодержавного права України, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і відновлення порушених прав національних меншин в Україні.

Ця система захисту прав національних меншин являє собою сукупність гарантій, принципів та норм, на основі яких здійснюється діяльність органів публічної влади України та неурядових організацій у сфері захисту прав національних меншин. Сюди ж належить і комплекс взаємовідносин між ними, а також з окремими громадянами України, між ними та відповідними міжнародними організаціями у зазначеній сфері.

У Конституції України вміщені норми, що регламентують окремі аспекти правового статусу національних меншин. Зміни правового статусу етнонаціональних меншин переконливо свідчать про еволюцію нормативної системи захисту прав національних меншин в Україні. Паралельно вона приводиться у відповідність із міжнародно-правовими стандартами у цій галузі.

Аналіз діючих систем захисту національних меншин в інших державах свідчить, що він може здійснюватися не тільки через судові розгляди справ

про порушення конституційних прав або адміністративних програм сприяння. Такий захист забезпечується також і діяльністю установ, спрямованою на запобігання та усунення конфліктних ситуацій, які можуть виникати на національно-етнічному чи расовому ґрунті¹⁸².

Практичний стан справ тут свідчить, що необхідно суттєво посилити контроль за дотриманням чинного законодавства України про захист прав національних меншин¹⁸³.

Багато норм національного законодавства України у сфері захисту прав національних меншин не реалізуються внаслідок відсутності необхідного фінансування або часткового фінансування на їх виконання. Не виконується, зокрема, ст. 16 Закону України "Про національні меншини в Україні", де зазначено, що у державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин.

Реально це означає наявність окремої статті бюджету, спрямованої на розвиток національних меншин. Але, разом з тим, не визначено, яка частка бюджету може бути виділена на цей розвиток, яким чином і в яких параметрах відбувається використання цих коштів. Доказом такого стану є те, що в жодному з державних бюджетів України такої статті витрат не передбачалося¹⁸⁴.

Якщо акцентувати на чомусь увагу у даній справі, то серед пріоритетних напрямів державної підтримки у задоволенні етнокультурних потреб національних меншин важливими слід виділити заходи щодо відродження їхніх звичаїв і традицій, всебічного розвитку мови й освіти, аматорського та професійного мистецтва, охорони і збереження пам'яток історії та культури національних меншин, заснування періодичних видань¹⁸⁵.

¹⁸² Нікітюк В. О. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. О. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – С. 153.

¹⁸³ Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. І. Карпачова. – Видання друге. – Харків : Консул, 2001. – С. 53–54.

¹⁸⁴ Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород, 2002. – С. 117.

¹⁸⁵ Москаль Г. Г. Державна політика щодо етнонаціонального розвитку українського суспільства. Стратегія її реалізації / Г. Г. Москаль // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 43.

Моніторинг міжетнічної ситуації, який постійно здійснював Держкомнацміграції України засвідчив, що нашій державі притаманний безконфліктний, інтегративний тип розвитку міжетнічної взаємодії. Проте, хоч досягнення у сфері захисту прав національних меншин в Україні і значні, все ж стрімкий розвиток міжнаціональних процесів та зростаюча активність етнонаціональних спільнот вимагають вдосконалення механізмів реалізації чинних нормативно-правових актів, а головне – оновлення законодавчого поля державної етнонаціональної політики¹⁸⁶.

Якщо говорити про "ієрархію" прав, то, безперечно, особисті права людини та громадянина, у тому числі національних меншин, мають провідне значення. Без їх належного забезпечення, реалізації та захисту неможливо ефективно гарантувати будь-які інші права.

Право на життя, на недискримінацію, на недопущення асиміляції національної меншини, на національне прізвище, ім'я і по батькові та інші права – це основа збереження національних меншин та поліетнічності кожної держави.

Зазначені права є ключовими у конституційно-правовому статусі національних меншин України. Належне їх гарантування має основоположне значення для функціонування ефективної системи захисту етнічних спільнот.

Що стосується ключових принципів та основних положень нормативної системи захисту особистих прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом, то вони насамперед закладені у Конституції України, Декларації прав національностей України, містяться в Законі України "Про національні меншини в Україні" та в інших чинних нормативно-правових актах.

Парламент України прийняв у 1991 році Декларацію прав національностей України. У ній проголошено, що Україна гарантує всім

¹⁸⁶ Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України /Г. Й. Удовенко // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні та культурні права.

Декларація забезпечує рівність у правах для громадян, належних до таких груп, шляхом заборони дискримінації за національною ознакою і покарання за такі дії; гарантії всім національностям права на збереження їхнього традиційного розселення.

Слід зазначити, що законодавство України містить норми стосовно захисту громадян від дискримінації за національною чи релігійною ознакою. В ньому передбачена недопустимість расизму, ксенофобії, антисемітизму; міжнаціональна, міжетнічна, міжконфесійна ворожнеча, ненависть вважаються порушенням прав і свобод людини, посяганням на її честь і гідність. Вітчизняне законодавство передбачає юридичну відповідальність за такі дії. Але, як свідчить практика, названі вище законодавчі норми практично не застосовуються, принаймні, щодо окремих проявів ксенофобії стосовно національних меншин, зокрема юдофобії та антисемітизму¹⁸⁷. А геноцид визнається злочином, за який передбачена кримінальна відповідальність згідно зі ст. 442 КК України¹⁸⁸.

У нашій державі не вживаються заходи на випадок асиміляції національних меншин. Нез'ясованим залишається питання щодо вдосконалення державної статистичної обробки інформації про наявні національні та етнічні меншини в Україні.

Невирішеною, наприклад, залишається дискусія з приводу офіційного визначення правового статусу русинів та лемків України. На думку багатьох експертів, дану проблему доречно вирішувати на основі відповідних кваліфікованих наукових висновків, із врахуванням відповідних міжнародних стандартів. Слід також законодавчо закріпити належність

¹⁸⁷ Рябошапко Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000) / Л. Рябошапко. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2001. – С. 428–432.

¹⁸⁸ Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

окремих національних спільнот нашої держави до корінних народів України, необхідно визначити правовий статус цих народів.

Доцільним було б здійснення Державним комітетом України у справах національностей та міграції спільно із іншими органами державної виконавчої влади постійного моніторингу за динамікою змін у національному складі населення України з метою своєчасного вжиття відповідних заходів, спрямованих на запобігання негативних тенденцій при різкому скороченні кількості осіб, що належать до окремих національних меншин, виявлення причин цього та їх усунення.

В Україні, на жаль, наявні, хоч і поодинокі, факти дискримінації представників окремих національних меншин, наприклад, ромів. Це особливо гостро проявляється у соціально-економічній сфері, при працевлаштуванні, особливо на приватні підприємства. Зафіксовані також факти правопорушень, вчинених працівниками міліції щодо ромів¹⁸⁹.

Для реального зменшення кількості подібних випадків, запобігання їх виникненню необхідно вдатися до радикальних заходів які сприятимуть недопущення порушенню особистих прав національних меншин в Україні і подальшому вдосконаленню існуючої системи захисту їх прав.

Стосовно корінних народів, яким загрожує повне зникнення, потрібно вжити надзвичайні заходи. Так, з метою забезпечення збереження та належного розвитку караїмів та кримчаків слід прийняти загальнодержавну програму "Кримчаки і караїми України", в якій обов'язково передбачити належний механізм фінансування видатків на її реалізацію¹⁹⁰.

Якщо давати загальну експертну оцінку нормативній системі захисту особистих прав національних меншин України за внутрішньодержавним правом, то вона характеризується позитивно і в цілому відповідає основним міжнародним стандартам, хоча й має деякі недоліки, які необхідно усунути.

¹⁸⁹ Савицький Л. Хто захистить ромів в Україні? / Л. Савицький // Романі Яг. – 2003. – № 12. – 18 червня. – С. 7.

¹⁹⁰ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 4. – С. 37.

У повноцінному розвитку національних меншин і підтриманні міжнаціонального миру та злагоди в Україні важливе місце посідає нормативна система захисту соціальних та економічних прав етнічних спільнот в Україні за внутрішньодержавним правом.

У чинному законодавстві України міститься, як це не прикро, незначна кількість спеціальних норм, присвячених захисту соціальних та економічних прав національних меншин. Через це захист даних прав здійснюється переважно на основі загальних, а не спеціальних норм.

Так, давно потребує прийняття Закон України "Про реституцію", в якому слід визначити правовий механізм повернення майна або виплати компенсації за нього особам, які були депортовані за національною ознакою.

Слід враховувати також потреби національних меншин при проведенні приватизації відповідних об'єктів у місцях компактного проживання представників національних меншин¹⁹¹. Не поодинокі обмеження інтересів представників національних меншин у процесі приватизації об'єктів промисловості, соціально-побутової сфери, землі, майна тощо¹⁹².

Життєво важливим для етнічних громад має розвиток підприємницької діяльності, малого та середнього бізнесу в місцях компактного проживання національних меншин. Особливо це стосується регіонів із високим рівнем безробіття (наприклад, місцях компактного проживання ромів, кримських татар).

Виходячи з цього, у законодавстві України про іноземні інвестиції варто передбачити відповідні норми, які покликані стимулювати іноземні інвестиції в об'єкти, розташовані на територіях, де компактно проживають національні меншини. Особливо важливо це при інвестиційній діяльності суб'єктів із відповідних "материнських держав".

Необхідно у постійному режимі і з перспективою проводити заходи, спрямовані на відродження та розвиток традиційних народних ремесел

¹⁹¹ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 4. – С. 39.

¹⁹² Там само. – С. 32.

національних меншин; створення та розвиток мережі "зеленого туризму"; проведення фестивалів; заснування відповідних етнографічних музеїв; впровадження туристичних маршрутів історико-культурного та рекреаційного характеру в місцях компактного проживання національних меншин; відповідне супровідне інформаційне забезпечення з метою широкого ознайомлення громадськості із даними заходами.

Кабінету Міністрів України доцільно було б рекомендувати передбачати щорічне цільове виділення коштів на підтримку і розвиток малого і середнього бізнесу, організованого депортованими особами, які повернулися до України. Доцільно також затвердити порядок передачі незавершених об'єктів будівництва з програми облаштування депортованих осіб із державної власності до комунальної¹⁹³.

У цілому ж, слід визнати, що нормативна система захисту соціальних та економічних прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом заслуговує позитивної оцінки. Вона, в основному, відповідає міжнародним стандартам у цій сфері, хоча їй притаманні деякі недоліки.

Важливим напрямком державної підтримки конституційно-правового статусу національних меншин є захист їхніх освітніх і мовних прав. Він здійснюється на основі відповідних норм, зазначених у різних нормативних актах чинного законодавства. Переважна більшість цих спеціальних норм (присвячених захисту освітніх і мовних прав національних меншин) сконцентрована у національному законодавстві України.

На особливу увагу заслуговує низка положень Закону "Про мови в Українській РСР" (1989 р.)¹⁹⁴, зокрема: гарантування вільного розвитку та рівноправності національних мов; передбачені можливості офіційного використання мов національних меншин або інших мов, прийнятих для всього населення; гарантоване право користування своєю національною

¹⁹³ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 32.

¹⁹⁴ Про мови в Українській УРСР : закон УРСР від 28 жовтня 1989 року № 8312-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631.

мовою або будь-якою іншою мовою; обов'язок службових осіб опанувати, крім української і російської мов, іншу національну мову в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків.

Нині актуальним є прийняття Закону України "Про недільні школи", в окремому розділі якого слід передбачити належний правовий статус недільних шкіл національних меншин, а також механізм їх державної підтримки, насамперед, порядок їх повного або часткового фінансування. Для надання практичної допомоги навчальним закладам у районах компактного проживання етнічних спільнот (міста Одеса, Ужгород, Чернівці) діють навчально-методичні центри.

Здійснений Держкомнацміграції України моніторинг свідчить про те, що залишаються невирішеними проблеми забезпечення шкіл з мовами навчання національних меншин підручниками, навчально-методичними посібниками, художньою літературою тощо. Часом вивчення рідної мови та історії етнічних держав здійснювалося за підручниками, які не затверджені Міністерством освіти і науки України. Ці та інші обставини значно ускладнюють процес інтеграції національних меншин в українське суспільство¹⁹⁵. Важливо не допускати скорочення мережі освітніх, культурних та інших закладів, у функціонуванні яких використовується мова національних меншин¹⁹⁶. Доцільно закріпити положення у законодавстві України про освіту, згідно з якими документи про освіту особам, що закінчили навчання у закладах освіти із навчанням мовами національних меншин, будуть видаватися двома мовами – українською та мовою національної меншини.

Нормативна система захисту освітніх та мовних прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом є ефективною, разом з тим, існує низка недоліків, які необхідно виправити.

¹⁹⁵ Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 3. – С. 87–88.

¹⁹⁶ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 39.

Що стосується захисту інформаційних прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом, то вона має загальноприйнятий у багатьох європейських країнах, – вірніше у їхніх національних законодавствах.

Так, мовами національних меншин здійснюють мовлення Державна телерадіокомпанія "Крим", Одеська, Чернівецька облдержтелерадіокомпанії і Національна радіокомпанія України¹⁹⁷.

Українська держава сприяє виданню літератури мовами національних меншин. Так, у 2002 році відзначила 10-річчя свого заснування Головна спеціалізована редакція літератури мовами національних меншин. За роки існування редакції у семи регіонах України вийшло в світ понад 500 видань, присвячених культурі, мові, традиціям і звичаям етносів України¹⁹⁸.

Отже, нормативна система захисту інформаційних та інших прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом функціонує на належному рівні. Хоча, існують і деякі недоліки, на які ми вказали вище.

На основі відповідних норм, закладених у нормативних актах чинного законодавства України, здійснюється забезпечення культурних потреб етнічних спільнот. Значна кількість спеціальних норм у національному законодавстві регламентує захист культурних прав національних меншин. На чільному місці у цій справі стоїть турбота про задоволення потреб національних меншин у літературі рідною мовою. Для цього функціонує досить розгалужена бібліотечна система. У складі бібліотек, зокрема у місцях компактного проживання національних спільнот, сукупний книжковий фонд становив понад 20 млн. примірників (болгарською, німецькою, грецькою, угорською, румунською, словацькою, молдовською та іншими мовами). Головною спеціалізованою редакцією літератури та її відділами мовами національних меншин видано понад 500 книг,

¹⁹⁷ Аналітична довідка про діяльність Держкомнацміграції за перше півріччя 2002 року // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 3. – С. 86.

¹⁹⁸ Москаль Г. Г. Державна політика щодо етнонаціонального розвитку українського суспільства. Стратегія і реалізації / Г. Г. Москаль // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 46.

присвячених національним меншинам. У 128 музеях України діяли експозиції, присвячені історичній та духовній спадщині національних меншин¹⁹⁹.

Важливим засобом захисту культури національних меншин є забезпечення збереження пам'ятників їхньої історії та культури, місць поховань. Щоб запобігти актам вандалізму, руйнуванню пам'ятників історії та культури національних меншин, необхідно у державному та місцевому бюджетах передбачити кошти на охорону й реставрацію відповідних об'єктів історії та культури і кладовищ²⁰⁰.

Основним законодавчим актом, на основі якого здійснюється конституційний захист релігійних прав національних меншин в Україні, є Закон України "Про свободу совісті і релігійні організації" від 23 квітня 1991 р. Слід зазначити окремо, що захист релігійних прав національних меншин здійснюється на основі відповідних норм, які містяться у різних нормативних актах чинного законодавства України.

До гарантованого кожному громадянину України права на свободу совісті входить свобода сповідувати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свобода одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання. Батьки чи особи, які їх замінюють, за взаємною згодою мають право виховувати своїх дітей відповідно до своїх власних переконань та ставлення до релігії.

Громадяни України відповідно до ст. 4 вищезгаданого Закону є рівними перед законом і мають рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя незалежно від їх ставлення до релігії. Ставлення громадянина до релігії в офіційних документах не фіксується. Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення

¹⁹⁹ Аналітична довідка про діяльність Держкомнаціміграції за перше півріччя 2002 року // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 3. – С. 86–87.

²⁰⁰ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 4. – С. 39.

прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом. Те ж саме стосується і розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян, які тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Поряд з цим, ніхто не може з мотивів своїх релігійних переконань ухилитися від виконання конституційних обов'язків. Заміна виконання одного обов'язку іншим через певні релігійні переконання допускається лише у випадках, передбачених законодавством України. Церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави.

Останнім часом чітко простежується поєднання національного і релігійного факторів у наявній структурі населення України. Об'єктивним чинником суспільного життя є існування етноконфесійних спільнот, тобто релігійних громад, створених національними меншинами. Декілька релігійних організацій в Україні діють переважно в середовищі певних національних меншин. Вони проводять богослужіння мовою відповідної національної спільноти²⁰¹.

Таким чином, насамкінець можемо резюмувати, що нормативна система захисту релігійних прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним правом характеризується в цілому позитивно. Вона за основними чинниками відповідає провідним міжнародним стандартам у цій сфері, хоча є деякі недоліки, які необхідно усунути вже зараз.

На міжнародному рівні визнано, що законодавчі акти ще Української РСР кінця 1980-х років і вже незалежної України початку 1990-х років одні з тих, в яких найбільш повно відображені права етнонаціональних меншин.

Найважливішим здобутком незалежної України у сфері законодавчого забезпечення етнонаціональних меншин, безперечно, є той принципово важливий факт, що особливості статусу і розвитку національних меншин в

²⁰¹ Рекомендації за підсумками проведення "Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні" // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4 – С. 39–40.

Україні закладені в Основному Законі держави – Конституції України від 28 червня 1996 року.

Так, зокрема, у її преамбулі у правовому змісті подане визначення "український народ". Під "українським народом" як визначально-ключовою категорією конституційного права України розуміється сукупність усіх громадян Української держави незалежно від їхньої національної приналежності та місця проживання.

У другому розділі Конституції України законодавчо закріплені права, свободи і обов'язки людини та громадянина. Надзвичайно важливим є те, що в Україні проголошені нові конституційні норми у цій сфері. Так, за новим Основним Законом України, усі люди є вільними і рівноправними у своїй гідності та правах, мають невід'ємне право на життя, повагу до своєї гідності, свободу світогляду та деякі інші права. Не можуть бути обмежені конституційні права і свободи людини та громадянина, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Завдяки тому, що в Конституції України проголошено єдине громадянство, всі етнонаціональні меншини, що набули статусу громадян України, мають рівні конституційні права і свободи. Вони є рівними перед Законом. У зв'язку з цим цілком закономірно, що всі положення про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, які закріплені в Конституції України, стосуються і національних меншин.

Поряд з тим, в Основному Законі містяться норми, в яких окремо наголошується на правах та свободах національних меншин. Так, у статті 24 зафіксовано, що 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.

Привертає до себе особливу увагу стаття 53 Конституції України: в ній закріплено право на освіту тих громадян, які належать до національних меншин. Навчання рідною мовою чи її вивчення відбувається у державних і

комунальних навчальних закладах, або через національні культурні товариства²⁰².

Вперше в історії України на конституційному рівні було визначено термін "національні меншини" та закріплені їх права та свободи нарівні з усіма громадянами України.

Слід відзначити, що Конституція України 1996 року заклала серйозні підвалини для розвитку і зміцнення справді демократичної, соціальної і правової держави. Красномовним свідченням цього є те, що в нашому Основному Законі людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

З прийняттям нової Конституції України почалося і оновлення законодавства, в тому числі, причетного до сфери захисту етнонаціональних меншин. Так зокрема, це знайшло своє відображення у Законі України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. У відповідності з Законом України "Про звернення громадян" забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення²⁰³.

Резюмуючи викладене, можна зробити деякі висновки стосовно розвитку конституційно-правового статусу національних меншин в Україні.

Незалежна Україна з перших років переконливо продемонструвала своє прагнення проводити власну політику щодо етнонаціональних меншин, їхнього статусу, на принципах забезпечення основоположних прав і свобод згідно з відповідними міжнародними пактами, на традиціях толерантності та гуманізму.

Відзначною ознакою законодавства України про національні меншини є та, що їхні права і свободи розміщені не в одному, а в численних

²⁰² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁰³ Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

законодавчих актах. Фахівці вживають ще у такому випадку термін – "розпорошені". Через це в Україні існує нагальна потреба вироблення і прийняття єдиного нормативно-правового акта, який би більш масштабно і регламентованіше охоплював забезпечення всього необхідного комплексу колективних й індивідуальних прав та свобод національних меншин в Україні.

Лише в другій половині 1980-х років (в часи "перебудови") з'явилися в Україні реальні передумови для відродження належного – відповідно до міжнародних вимог і стандартів – статусу національних меншин. Саме тоді були створені громадські об'єднання та національно-культурні товариства етнонаціональних спільнот.

З проголошенням незалежності України в 1991 р. були прийняті визначальні нормативно-правові документи стосовно становлення конституційно-правового статусу національних меншин. Це, насамперед, – Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Декларація прав національностей України. Останньою чітко проголошені рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права для всіх етнонаціональних спільнот. Базовий Закон України у висвітлюваній галузі "Про національні меншини в Україні" визначив якісно новий правовий статус цих меншин в Україні.

Необхідно відзначити, що поряд із названими нормативними актами, конституційно-правовий статус, права та свободи національних меншин як громадян України, були визначені також в Законах України: "Про громадянство", "Про об'єднання громадян", "Про мови в Українській РСР" та в інших.

Нова Конституція України (1996 р.) завершила проблему становлення дійсно конституційно-правового статусу національних меншин і піднесла його на якісно вищий рівень, що відповідає основним вимогам міжнародного права і юридичної практики.

3.2. Політико-правові аспекти реалізації права на національно-культурну автономію

Враховуючи власний історичний досвід впровадження правових засад екстериторіальної автономії, Україна однією з перших із колишніх союзних республік проголосила право на національно-культурну автономію для національних меншин. Згідно із статтею 6 Закону України "Про національні меншини в Україні" національно-культурна автономія визначається правом "навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національно-культурних традицій, використанням національної символіки, відзначенням національних свят, сповіданням своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національно-культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству"²⁰⁴.

Стандартом, на який слід орієнтуватися у цій сфері, насамперед є той концептуальний підхід до неї, що міститься в документах ООН. Так, її Статус орієнтує тут на розвиток "дружніх відносин між націями на основі поваги принципу рівноправності та самовизначення народів"²⁰⁵. До того ж, у обох Міжнародних пактів про права людини зазначено таке: "Усі народи мають право на самовизначення. Згідно з цим правом вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток"²⁰⁶.

Стосовно Положення Статуту ООН про самовизначення, то воно отримало деталізацію в положеннях Декларації про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин, співробітництва (між державами відповідно до Статусу Організації Об'єднаних Націй (1970 р.)²⁰⁷. Згідно з Декларацією, самовизначення розглядається як принцип, закріплений у

²⁰⁴ Захист прав національних меншин в Україні : зб. нормативно-правових актів. – К. : Держ. комітет України у справах національностей та міграції, 2003. – С. 14.

²⁰⁵ Устав Организации Объединенных Наций. Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999 – С. 37.

²⁰⁶ Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.). – Ст.2 – С. 39, 44.

²⁰⁷ Международное право в документах / сост. : Н. Блатова, Г. Мелков – М. : Инфра-М, 1997. – С. 4–12.

Статуті ООН, як гарантія того, що у відповідності з принципом рівноправності та самовизначення народів всі нації наділяються правом вільно, без втручання ззовні, визначати власний політичний устрій і здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток, узгоджений з усіма ключовими національними інтересами даної держави²⁰⁸.

Що стосується регіональних міжнародних європейських організацій, то вони, на відміну від документів ООН, значно активніше підтримують право меншин на самоврядування й автономію. Це право в їхньому тлумаченні означає надання національним меншинам права управляти своїми внутрішніми справами, передусім – у галузях освіти, релігії, інформації, а також в соціальній сфері. Так, у пункті 35 Документа Копенгагенської наради Конференції НБСЄ з питань людського виміру (1990) зазначено: "Держави-учасниці визначають зусилля, спрямовані на захист і створення умов для підтримки етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності певних національних меншин, створення як одного з можливих засобів для досягнення цих цілей, відповідно до політики зацікавленої держави, належних місцевих або автономних органів управління, що відповідають історичним і теоретичним умовам таких меншин"²⁰⁹.

Україна ратифікувала Рамкову конвенцію про захист прав національних меншин Ради Європи і, отже, вона стала частиною нашого вітчизняного законодавства. Стаття 15 цього нормативно-правового документу вимагає від сторін створити необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та в державних справах, необхідні і належні умови для цього, сторони, в т.ч. – Україна, можуть вживати в рамках своїх конституційних систем, зокрема, такі заходи, як забезпечення

²⁰⁸ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. // Действующее международное право. в 3-х томах. – 1997 –

Т. 1. – 1997. – С. 56–63.

²⁰⁹ Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ / Копенгаген, 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 250.

ефективної участі представників етнонаціональних спільнот у процесах прийняття рішень та у виборчих органах як на національному, так і на місцевому рівні; децентралізацію або впровадження форм місцевого самоврядування²¹⁰.

Таким чином, як ми бачимо, визнання права національних меншин на самоврядування і автономію є нині найвищою формою демонстрації щодо меншин і осіб, які до них належать. Відносини держав, їх повна чи часткова підтримка цього права залежить від загальної концепції і діючого національного законодавства про статус етнонаціональних меншин.

У процесі становлення України як демократичної, правової, соціальної держави з поліетнічним складом населення постійно враховується потреба вирішення цілого комплексу правових проблем. Серед них чи не найважливішою є створення сприятливих умов для розвитку національних меншин. Переконливим доказом цього є те, що з прийняттям Декларації про державний суверенітет, Декларації прав національностей України, Закону України "Про національні меншини в Україні" і, нарешті, Конституції (Основного Закону) України 1996 року національні меншини визнані самостійним інститутом конституційного ладу.

Необхідно зауважити, що при здійсненні передбаченої Регламентом Верховної Ради України процедури прийняття базового Закону України у сфері державної етнонаціональної політики – "Про національні меншини в Україні" на голосування у другому читанні був винесений той варіант даного законопроекту, що складався з 22-ох статей. Статті 15, 16, 17 законопроекту передбачали можливість у місцях компактного проживання національних меншин утворення національних адміністративних одиниць. У процесі самого голосування було прийнято рішення: ці статті із Закону "не вилучати, а відправити на доопрацювання", аби вони стали нормами окремого закону. У результаті повного проходження Закону через Парламент України він був

²¹⁰ Захист прав національних меншин в Україні : зб. нормативно-правових актів. – К. : Держ. комітет України у справах національностей та міграції, 2003. – С. 96.

прийнятий і набув чинності в обсязі 19 статей. До розгляду питання про національно-територіальні одиниці Верховної Ради України більше не поверталася²¹¹.

Найсуттєвішим чинником у законодавчо-правовому плані є те, що відносини, які виникають з приводу реалізації громадянами України прав і свобод, пов'язаних із їхньою належністю до національних меншин, регулюються Основним Законом – Конституцією України (1996 р.)²¹².

Однак Конституція України (розділ XI "Місцеве самоврядування") не містить необхідних нормативно-правових норм, котрі б вказували на необхідність врахування етнокультурних традицій та менталітету етнічних спільнот в організації місцевого самоврядування. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", хоча й не компенсує цього принципового упущення, все ж надає, певні можливості. У ньому, зокрема, прямо заявлено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах даного Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (стаття 19, частина 1). Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їхні історичні культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції (стаття 22, частина 1). З урахуванням пропозиції органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно, – району, області (стаття 22, частина 2)²¹³.

На думку деяких фахівців-експертів, національно-культурна автономія, на відміну від самовизначення націй, становить сучасну форму і засіб та вирішення національних проблем. Разом з тим, зазначається, що така

²¹¹ Поточний архів ВРУ. – Стенограма дев'яностого засідання ВРУ одинадцятого скликання. – Четвер, 25 червня 1992 року.

²¹² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²¹³ Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

автономія забезпечує задоволення етнічних інститутів у досить обмеженій кількості випадків. Зокрема, в умовах відсутності національної території. А також за обставин, коли етнонаціональна спільнота не висуває вимог стосовно національно-територіального, чи автономного державотворення²¹⁴.

Трапляються науковці, які на противагу цьому вважають, що міжнародне право може найкраще задовольнити етнічні вимоги автономії у тому разі, коли вони базуються на основоположних засадах прав людини й обходять абсолютистські твердження про незалежну національну державність. Наприклад, самовизначення трактується як поняття, не тотожне праву на державну незалежність. У цьому ракурсі самовизначення національних меншин може тлумачитися як право культурних груп на політичні інституції, необхідні для їхнього існування і розвитку відповідно до їх відмінних характеристик²¹⁵.

Заслужують на увагу, в тому числі для порівняння, визначення поняття "автономія" в розглядуваному нами сенсі. Ось деякі з них, найбільш типологізовані.

Так, "культурна автономія", як визначено в енциклопедичному юридичному словнику, – це "надання будь-якій відокремленій етнічній (національній) спільноті, яка становить меншість у даній державі, певної самостійності в питаннях організації освіти та інших форм культурного життя (право на створення національних шкіл, бібліотек, театрів тощо)²¹⁶.

За визначенням у "Юридическом энциклопедическом словаре", "культурна автономія" – це "система державних заходів, яка покликана забезпечити національні меншини, незалежно від того, проживають вони компактно чи ні, збереження і розвиток їх національних культур, мов, інших аспектів національної самобутності. Національно-культурна автономія – важлива складова частина правового статусу національних меншин в його сучасному міжнародно-правовому розумінні. Цей статус передбачає не

²¹⁴ Луцишин Г. Національні меншини та політичний процес в Україні. / Г. Луцишин – Л., 2001. – С. 57–61.

²¹⁵ Anaya S.S. The Capacity of International Law Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. – P. 325-326.

²¹⁶ Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. : О. Е. Кутафин. – М. : Большая российская энциклопедия, 2003. – С. 228.

тільки заборону будь-якої дискримінації на основі належності особи до національної меншини, але право національних меншин підтримувати і розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, релігію, мову, традиції, культурну спадщину"²¹⁷.

І вже у фундаментальній "Юридичній енциклопедії", підготовленій Національною академією наук України, дається чітке визначення: "Національно-культурна автономія – форма самоорганізації етнічних груп для збереження та розвитку їх самобутньої культури і забезпечення відповідних прав. На відміну від національно-територіальної автономії, національно-культурна автономія встановлюється не на певній території компактного проживання етнічної групи, а як екстериторіальна форма, пов'язана з дисперсним розселенням етнічного масиву. Національно-культурна автономія реалізується через такі організаційні форми, як етнокультурні товариства, центри, земляцтва, громадські ради та об'єднання"²¹⁸.

З теоретико-правової точки зору національні меншини, що проживають на території України, за наявності культурних, соціально-побутових відмінностей, різних форм ментальності у процесі свого взаємозв'язку набувають системної єдності, трансформуючись у певну організаційну цілісність. Остання, на наш погляд, являє та проявляє себе зовні спільними інтересами і вступає у взаємозв'язок з державою та її відповідними інституціями.

У зв'язку із зазначеним вище слід підкреслити, що будь-яка організація має цілком певну структуру, навіть у тому випадку, коли ця структура ніким не затверджена та нікому невідома. Дана структура буде життєздатною лише тоді, коли вона функціонує на основі використання

²¹⁷ Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. : О. Е. Кутафин. – М. : Большая российская энциклопедия, 2003. – С. 228.

²¹⁸ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002.–

Т. 4: Н - П. – 2002 – С. 103–104.

природного потенціалу самоорганізованої системи, з урахуванням її власних законів²¹⁹.

Таким чином, можна зробити висновок, що процес самоорганізації має достатньо високий ступінь стійкості і надійності саме тому, що національні меншини формують організаційні структури, які забезпечують самозбереження та розвиток відповідного середовища існування конкретного етносу.

Визнання та дійсно справедливе забезпечення культурних прав й інтересів національних меншин в Українській державі, як і в інших демократичних державах світу, – це обов'язок і справа честі етнічної більшості. А це, на нашу думку, є однією з вирішальних умов демократичного розвитку і зміцнення міжнародного авторитету України; це прямо і логічно випливає з того, що за своїм сутнісним змістом культурні права і свободи – це певні конкретні можливості доступу до духовних здобутків свого народу, їх органічного засвоєння, широкого використання й активнішої участі у подальшому їхньому етнічному розвитку; це насамперед і зумовлює важливість даних чинників для існування певного етнічного об'єднання.

Якщо індивідуальні права національних меншин згідно з вітчизняним законодавством тотожні з правами усіх громадян України, то колективні права національних меншин, серед яких важливе місце посідає право на об'єднання, вперше за багато десятиліть було визнано офіційно – на законодавчому рівні як право національних меншин на національно-культурну автономію.

Таким чином, національно-культурна автономія за своїм змістом втілює культурне самовизначення осіб, які самоідентифікуються як національні меншини.

²¹⁹ Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность / М. А. Баймуратов, В. С. Костей. – Одеса : Бахва, 1998. – С. 9.

Культурна автономія є визнаною національним законодавством формою національно-культурного самовизначення через створення і діяльність громадських об'єднань осіб, що зараховують себе до окремої національної меншини. Все це здійснюється, базуючись на їхній добровільній самоорганізації з метою самостійного вирішення питань збереження своєї етнічної самобутності, розвитку рідної мови, національної культури, історичних традицій.

Із зазначеного вище випливає, що культурно-національна автономія надається етнічним меншинам, "адресована" ця форма саме їм і, таким чином, стосується їхніх колективних прав.

Визначення ж колективних прав за якоюсь певною групою осіб веде до надання останнім певного статусу, спеціальних прав і т.д.

Необхідно зауважити, що, на відміну від національно-культурної автономії, яка може надаватися етнічним меншинам та належним до них особам за екстериторіальним принципом, місцеве самоврядування є правом територіальної громади. Справа в тому, що меншини бувають дисперсними, тобто розпорощеними по всій території держави, де вони проживають, і компактними, тобто такими, які проживають у певному її регіоні. Питання щодо застосування права на місцеве самоврядування чи самоорганізацію може порушуватись тільки стосовно компактних етнонаціональних меншин у місцевостях, де вони традиційно проживають і становлять значну частину населення.

Практика демократичних країн, у яких право на самоврядування надається територіальним громадам (сільським, селищним, міським), самоорганізація громадян, об'єднаних саме за етнонаціональними ознаками, ставить за мету задоволення в рамках вітчизняного законодавства їхніх колективних потреб, а також – захист їхніх законних прав та інтересів. Таке самоврядування може здійснюватися як безпосередньо громадянами, так і через органи місцевого самоврядування.

Разом з тим, слід застерегти від думки про всеохоплюючу практику у цій справі. Колективні права на самоврядування надаються етнонаціональним меншинам лише в деяких державах. Причинами обмеженості такої практики є небажання багатьох держав надавати меншинам колективні права.

Все ж, наявний міжнародний досвід показує, що надання цим меншинам права на самоврядування, створення ними культурно-національних автономій і отримання ними в межах вітчизняних законодавств повноважень не становлять загрози суверенітету даної держави, її територіальній цілісності та політичній незалежності.

Водночас, правове регулювання процесу автоматизації національних меншин є одним з найскладніших і актуальних питань розвитку законодавчих систем багатьох держав, а також відповідних галузей міжнародного права.

Це зумовлено, у першу чергу, не тільки визнанням міжнародним співтовариством захисту прав національних меншин складовим і невід'ємним елементом гарантування прав людини. Основний чинник актуалізації цієї проблеми впливає з того, що дедалі більше урядів і фахівців вбачають в автономізації чи не єдину реальну можливість для розв'язання фундаментальної проблеми сучасного міжнародного права. Воно має визначити, де пролягає та межа, що відокремлює право народів на самовизначення і, одночасно, забезпечує дотримання принципу недоторканності державних кордонів.

Загальновизнано, що до найбільш загальних прав членів культурної автономії належить право одержувати підтримку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідну для збереження національної самобутності, розвитку національної мови і національної культури; звертатися до органів влади та органів місцевого самоврядування, представляючи свої національно-культурні інтереси; створювати свої засоби масової інформації в порядку, встановленому державним законодавством,

отримувати і поширювати інформацію національною мовою; здійснювати розвиток та збереження національної і культурної спадщини; мати вільний доступ до національних культурних цінностей; відроджувати й розвивати мистецькі народні промисли і ремесла; створювати освітні та наукові заклади, забезпечувати їх функціонування відповідно до законодавства країни; брати участь у діяльності національних і міжнародних неурядових організацій; встановлювати і підтримувати без будь-якої дискримінації гуманітарні контакти з громадянами та громадськими організаціями іноземних держав; користуватися іншими законними правами у сфері культури.

Так вже встановилось, що організаційною формою національно-культурної автономії в Україні є громадські об'єднання національних меншин, статус яких визначає Закон України "Про об'єднання громадян". Відповідно до статті 3 цього Закону основним суб'єктом такої автономії є одна з громадських організацій, створюваних громадянами України "для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів"²²⁰. Більш поширено види організаційних форм таких об'єднань подаються у статтях 7 і 8 Основ законодавства України про культуру, а саме: громадяни мають право створювати за власною ініціативою національно-культурні товариства, творчі спілки, фонди, асоціації, центри та інші громадські об'єднання²²¹.

Необхідно відзначити, що переважна більшість національно-культурних товариств в основному висувають завдання стосовно захисту прав своїх членів, а деякі – захисту прав національних меншин в цілому. У підсумку, залучення громадських об'єднань до механізму захисту прав людини і прав національних меншин – як індивідуальних, так і колективних,

²²⁰ Захист прав національних меншин в Україні : зб. нормативно-правових актів. – К. : Держ. комітет України у справах національностей та міграції, 2003. – с. 16–17.

²²¹ Там само – С. 52.

має принципове значення. Адже воно надає можливість кожному скористатися додатковими правами, відмінними від державного механізму гарантування захисту окремих прав чи їх сукупності. Причому, що найважливіше, захист індивідуальних прав громадянином за допомогою громадських об'єднань визначається як колективна форма самозахисту.

У деяких демократичних державах, де самоврядування надається територіальним громадам, така самоорганізація громадян, об'єднаних за національною чи етнічною ознакою, за мету ставить задоволення в межах законодавства даної країни їхніх колективних потреб, захист законних прав та інтересів.

Однак зазначені права надаються етнонаціональним меншинам тільки в окремих небагатьох країнах. Причиною цього є побоювання, що в разі надання етнічним групам колективних прав, вони прагнуть відокремитися чи ізолюватися. Тут і небажання багатьох держав підносити національні меншини на такий рівень правового забезпечення, коли вони зможуть претендувати на поширення на них принципу самовизначення націй і народів; прогнозування того, що таке зрівнювання в правах призведе, на їх думку, до ворожнечі етнічної більшості з меншинами; упереджене ставлення до національних меншин як потенційно активних суб'єктів міжнародного співробітництва.

На жаль, стан сучасного законодавства України у сфері державної етнополітики не дає підстав стверджувати, що розглянуті нами вище принципові положення стосовно автономізації національних громад знайшли свій подальший розвиток. Досі залишається невідомим, через який правовий механізм, шляхом застосування яких засобів етнічні меншини реалізуватимуть своє право на національно-культурну автономію, гарантовану державою у статті 6 Закону України "Про національні меншини в Україні".

На даний час національні громадські об'єднання в Україні, які є своєрідними формами національно-культурної автономії, можна

ідентифікувати хіба що з органами самоорганізації населення як представницькими органами, "що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста"²²².

Як вже зазначалося вище, у Законі України "Про місцеве самоврядування" поняття "національна меншина", "національно-культурна автономія" чи "національні громадські об'єднання" відсутні. Але справедливим буде наголосити на тому, що у полікультурному середовищі, яке історично склалося на території України, особливо важливу роль відіграє саме місцеве самоврядування. Реально якраз на даному рівні повинні задовольнятися соціально-культурні потреби громадянина, що ідентифікує себе з конкретною етнічною спільнотою за ознаками мови, духовної культури, традицій, віросповідання і т.д. Це в кінцевому підсумку сприятиме гармонійному розвитку міжетнічних стосунків.

На жаль, досі немає чіткої визначеності стосовно ідентичності з юридичної точки зору паралельно вживаних у Законі "Про національні меншини в Україні" таких понять, як "національні культурні товариства" (стаття 6) і "громадські об'єднання національних меншин" (стаття 5) як між собою, так і з поняттям "об'єднання громадян", визначеним Законом "Про об'єднання громадян".

Розгляд статті 20 Закону України "Про об'єднання громадян" показує, що національно-культурним організаціям усіх рівнів і статутів реально надані рівні умови з усіма різновидами громадських організацій, що діють в Українській державі, для здійснення своїх інтересів та потреб. Однак така формальна рівність і однаковий статус ведуть до уніфікації громадських об'єднань взагалі, що може призвести до втрати тих особливих рис і ознак, які притаманні саме національно-культурним об'єднанням. Посилаючись на Закон "Про об'єднання громадян", можна умовно окреслити структуру

²²² Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4(5). – С. 110.

національно-культурної автономії. Так, громадські об'єднання національних меншин можуть утворюватися та діяти зі всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом.

До всеукраїнських об'єднань громадян належать об'єднання, діяльність яких поширюється на територію всієї України і які мають місцеві осередки у більшості її областей. Слід зазначити, що статус всеукраїнського може одержати лише те національно-культурне об'єднання, яке має свої осередки не менш, ніж у 14 адміністративно-територіальних одиницях обласного рівня (включаючи Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь). Це істотно обмежує права етнічних спільнот, які в цілому при дисперсному розселенні все ж переважно населяють територію в певних географічних межах, що не охоплює більшості адміністративно-територіальних одиниць зазначеного рівня²²³. Крім того, до цього процесу не належать об'єднання з місцевим статусом, тобто ті об'єднання, діяльність яких поширюється на територію певної адміністративно-територіальної одиниці чи регіону.

Розгляд статутних документів показує, що національно-культурні товариства мають досить розгалужену організаційно-функціональну структуру управління, яка вміщує представницький, виконавчий та контрольно-ревізійний органи. У статутах також визначені їх функції, підзвітність та регламент роботи. Серед товариств національних меншин можна виділити ті, які мають багатофункціональну структуру управління, це насамперед: німецьке, єврейське, грецьке, болгарське, молдавське об'єднання.

Домінуюче місце у здійсненні прав національних меншин на національно-культурну автономію посідає право на створення закладів культури і мистецтва, навчальних установ, заснування засобів масової

²²³ Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні : етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) / П. Надолішній. – К. : Одеса : Видавництво УАДУ; Астропринт, 1999. – С. 209.

інформації і видавництв. Щодо цього в Україні склалися сприятливі умови, зокрема у забезпеченні прав національних меншин на навчання рідною мовою. Стаття 27 Закону "Про мови в Україні" проголошує: "У місцях компактного проживання громадян інших національностей можуть створюватись загальноосвітні школи, навчальна і виховна робота в яких ведеться їхньою національною або іншою мовою".

Ті організаційні засади, на яких реально відбувається формування громадських об'єднань національних меншин в Україні, сукупність та ієрархія їх мети і завдань, пріоритети, які проголошуються в публічних заявах їх керівних органів та лідерів, свідчать про те, що відбувається активний і, по суті, нерегульований законодавчо процес екстериторіальної етнічної автономізації. Тобто на сучасному етапі, на наш погляд, сформувалися об'єктивні підстави для того, щоб на концептуальному рівні розглянути ідею національно-культурної автономії, виробити концепцію профільного закону, який би мав за мету регулювати процеси національно-культурної самоорганізації, що відбуваються на сучасному етапі.

Організаційні засади, на яких реально відбувається формування громадських об'єднань національних меншин, пріоритети, сукупність та ієрархія їх цілей і завдань свідчить про те, що відбувається активний і, по суті, нерегульований законодавчо процес екстериторіальної етнічної автономізації. Тобто на сучасному етапі сформувалися об'єктивні підстави для того, аби на концептуальному рівні розглянути ідею національно-культурної автономії, виробити концепцію профільного закону, який би мав за мету регулювати процеси національно-культурної самоорганізації, що відбуваються на сучасному етапі.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що наявний досвід свідчить в цілому про позитивні наслідки надання національним меншинам права самоврядування, створення ними культурних автономій за національною ознакою й отримані ними в межах національного законодавства повноваження не становлять жодної загрози суверенітету

держав, їхній територіальній цілісності та політичній незалежності, натомість усе це дозволяє національним меншинам брати участь у найважливіших для існування та розвитку своєї самобутності державних справах, а також дає їм змогу задовольнити свої основні соціально-політичні потреби і запити.

3.3. Право на політичне представництво та механізми його гарантування

Для України проблематика етнонаціональних відносин завжди була важливою. Її актуальність в різні часи лише змінювала свою гостроту залежно від динаміки різних сегментів етнічного, етнополітичного життя. Саме ця динаміка в період розпаду СРСР та суверенізації України й розбудови нею власної держави спонукала владу до вироблення етнонаціональної політики, адекватної суспільним викликам.

Міжнародна практика свідчить, що однією з головних передумов політичної стабільності в таких поліетнічних за складом населення державах, як Україна, є надання національним меншинам і етнічним групам гарантованих колективних прав і свобод. Це все зумовлено тим, що в умовах сьогодення "етнічність і націоналізм, міжетнічні конфлікти й сепаратистські рухи стали головною силою, яка формує сучасний світ, структуру і стабільність сучасних держав"²²⁴.

Ключовим питанням розвитку громадянського суспільства, яке перебуває в процесі творення й охоплює різні національні меншини, є такий їхній статус, який би гарантував одночасно їхнє включення в громадянське суспільство та ототожнення з територією проживання. Саме мирне співіснування різних національних меншин дає змогу державі успішно розвиватись, є джерелом політичної та соціальної стабільності. Демократичне суспільство гарантує національним меншинам забезпечення

²²⁴ Маруховська О. Етнополітична безпека як різновид національної безпеки / О. Маруховська // Демократія і державність в Україні : проблеми гармонізації. – К., 1997. – С. 62.

культурного розвитку, отримання відповідного статусу у суспільстві та доступ до ресурсів, і політичних також. Світова практика свідчить, що діяльність національних меншин не обмежується лише проблемами культури та мови. Рано чи пізно цей процес переходить у політичну площину, тому національні меншини треба розглядати і як важливий політичний чинник.

Закономірним є те, що право національних меншин на політичне представництво як у державних, так і в громадських структурах України, розглядається як один із основоположних елементів державної етнополітики. Саме це є базою для того, аби дана галузь суспільного життя в нашій країні визначалась, як "діяльність, що передбачає розробку і здійснення заходів, спрямованих на регулювання міжетнічних стосунків та забезпечення функціонування існуючих етнічних структур"²²⁵.

У реалізації прав національних меншин одним із визначальних моментів є те, що Закон України "Про національні меншини в Україні" забезпечує право наших громадян, які належать до національних меншин, обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях (ст. 9).

Слід зазначити, що забезпеченню прав національних меншин та можливості їхньої участі в усіх гілках влади надавалось великого значення з самого початку утворення незалежної України.

Так, ще у 1994 році Президентом України було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону "Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні"²²⁶. Тоді ж була затверджена Рада регіонів як дорадчий орган при Президентові, до складу якої ввійшли голови обласних Рад.

²²⁵ Свтух В. Якою має бути етнополітика української держави? / В. Свнух. // Віче. – 1992. – № 8. – С. 112–126.

²²⁶ "Голос України". – 1994. – 24 грудня.

У відповідності із статтею 5 Закону "Про національні меншини в Україні" у нашій державі забезпечується врахування інтересів і потреб національних меншин законодавчою та виконавчою владою, органами місцевого самоврядування через постійно діючі комісії з питань міжнаціональних відносин і дорадчі органи з представників етнічних громад (зокрема, Рада представників громадських об'єднань національних меншин у Києві). При місцевих Радах народних депутатів можуть утворюватися і функціонувати на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин²²⁷.

Фахівці, у тому числі міжнародні експерти, неодноразово відзначали як значний позитив те, що дорадчі або консультативно-дорадчі органи здійснюють важливу діяльність у сфері захисту прав національних меншин в Україні. В Україні діяли і нині діють численні дорадчі та консультативно-дорадчі органи при різних органах влади. Так, зокрема, згідно з Указом Президента України "Про Раду представників громадських організацій національних меншин України" № 600/2000 від 19 квітня 2000 р.²²⁸ при Президентові України було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин України як консультативно-дорадчий орган. Указом Президента України затверджено "Питання Ради представників громадських організацій національних меншин України" № 908/2000 від 22 липня 2000 р.²²⁹ Згадана вище Рада на практиці є робочим консультативним органом при Президентові України, утвореним з метою сприяння підвищенню ролі громадських організацій національних меншин України в процесі прийняття органами державної влади рішень щодо розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України, поглиблення демократичних засад українського суспільства та забезпечення міжнаціональної злагоди в Україні.

²²⁷ Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

²²⁸ Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 666.

²²⁹ Там само. – 2000. – № 30. – Ст. 1252.

У нашій державі тривалий час функціонувала і Рада представників кримськотатарського народу як консультативно-дорадчий орган. Положення про неї було затверджено Указом Президента України № 573/2000 від 7 квітня 2000 р.²³⁰ Згідно з даним Положенням Рада представників кримськотатарського народу є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Найважливішими є практичні наслідки діяльності зазначеної Ради. Так, за результатами її засідань Президентом України підписано низку доручень, серед яких – опрацювання пропозицій щодо прийняття Закону України "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою"; проведення переговорів щодо пролонгації з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів (Бішкек, 1992); проведення переговорів з відповідними державами щодо повернення Україні культурних цінностей кримськотатарського народу²³¹. Одним із важливих пріоритетів державної політики у сфері міжнаціональних відносин стало забезпечення реалізації та захист прав депортованих кримських татар та їх повернення до Криму, облаштування, соціальні гарантії, задоволення національно-культурних та духовних потреб.

Необхідно констатувати той факт, що реалізація доручень Президента України за підсумками засідань Ради сприяла вирішенню багатьох проблем облаштування репатріантів. На виконання цих доручень лише за 2001 – 2002 роки Радою Міністрів Автономної Республіки Крим було прийнято 20 постанов і 10 розпоряджень. Питання, пов'язані з реалізацією державної етнополітики, неодноразово були предметом обговорення на засіданнях Ради міністрів і сесіях Верховної Ради Автономної Республіки Крим (понад 15 разів). Отже, діяльність дорадчих органів з участю представників кримських татар на практиці себе виправдовувала²³².

²³⁰ Там само. – 2000. – № 15. – Ст. 603.

²³¹ Аналітична інформація про діяльність Держконацміграції України за перше півріччя 2002 року // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 3. – С. 84–97.

²³² Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 71–72.

Слід зазначити, що одним із пріоритетних прав національних меншин, які опосередковують собою взаємовідносини особи (громадянина) і держави, є політичні права. Насамперед, треба виділити з них право обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до різних гілок державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях²³³.

Так, на 1992 р. до складу державних службовців у різних сферах входило 22 відсотки росіян²³⁴. Коли до Верховної Ради першого скликання (1990 – 1994 рр.) із збереженням загального переважання росіян, а також 6 білорусів, 3 євреї, болгарин, німець і вірмен, то у складі Верховної Ради наступного скликання (1994 – 1998 рр.) із збереженням загального переважання росіян (78 депутатів) зросло число парламентаріїв стосовно інших національних меншин (6 євреїв, 2 білоруси, 2 болгарина, 2 поляки, румун, молдованин, німець, угорець, караїм, адигеєць²³⁵). Були представлені етнічні меншини і в органах місцевого самоврядування. Так, зокрема, у 1990 – 1994 роках в депутатському корпусі Закарпатської області налічувалось 15 ромів, а на виборах 1998 р. до цієї обласної ради обрано: угорців – 5, німців – 1, євреїв – 1, словаків – 1, росіян – 1; до Чернівецької обласної ради – 25 румун, до місцевих рад різного рівня Севастополя: вірмен – 2, молдован – 4, білорусів – 2, євреїв – 1²³⁶.

Необхідно обумовити тут один принциповий момент. Справа в тому, що подати достовірні дані стосовно національної належності громадян, що працюють в органах державної влади чи місцевого самоврядування, майже нереально, тому що нині у паспортах і анкетах кадрового обліку графа "національність" немає. Фіксація цих даних іншим шляхом може розглядатися як пряме порушення статті 32 Конституції України щодо

²³³ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 2006. – С. 21.

²³⁴ В свободной Украине права всех равны. // Правда Украины. – 1991. – 24 марта. – С. 2.

²³⁵ Вісті з України. – 1992. – Лютий; Верховна Рада України. П'ята сесія 2-го скликання. Бюлетень № 104. – К., – 1996 – Ч. 2. – 1996. – С. 30.

²³⁶ Інформаційний збірник з міжнаціональних проблем. – 1999. – № 5. – С. 7.

конфіденційності інформації про особу (до таких даних належать документи про освіту, сімейний стан, здоров'я, віросповідання, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані²³⁷).

Неможливо обійти увагою той об'єктивний факт, що юридичною гарантією політичної діяльності, а, отже, і політичного представництва, є право (в тому числі – національних меншин) на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації²³⁸.

Слід вказати на певні непогодженості у цій справі, які виникли невдовзі. Так, спробу реалізувати це право зробила румунська спільнота України, утворивши Християнсько-демократичний альянс румун в Україні як соціально-політичний рух. Та у зв'язку з прийняттям у 1992 р. Закону "Про об'єднання громадян", що наклав заборону на створення політичних партій за національною ознакою, цей Альянс був зареєстрований як громадська організація із захисту прав і життєвих інтересів румун України. Повністю реалізували своє право у цій сфері лише представники мусульманських етносів. Так, 25 листопада 1997 р. міністерство юстиції України зареєструвало офіційне політичне угруповання – Партію мусульман України. Ця партія у своїй передвиборчій програмі заявила про намір захищати національну меншину. Взявши участь у виборах до Верховної Ради України у 1998 р., Партія мусульман отримала 0,19% голосів виборців²³⁹.

Відмітною була і є кількісна характеристика громадських організацій. Хотілося б, насамперед, вказати, що 16 липня 1993 р. Міністерством юстиції була перереєстрована (по-суті, зареєстрована за вимогами нового законодавства України) Рада національних товариств, основною метою котрої задекларовано захист інтересів національних меншин, відродження і дальший розвиток їхньої духовності та культури²⁴⁰.

²³⁷ Вісник Конституційного суду України. – 1997. – № 2. – С. 34.

²³⁸ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. – К. : Юридична думка. – С. 19.

²³⁹ Бовкун А. Партія мусульман України відкриває свої двері для всіх / А. Бовкун // Високий замок. – 1997. – 17 грудня.

²⁴⁰ Левітас І. Світ прекрасний тим, що різний. Люди теж / І. Левітас // Голос України. – 1994. – 9 квітня.

Як відомо, однією із складових частин політичних прав є право висувати своїх кандидатів на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування²⁴¹. Конкретизація цього права чекає ще на своє впровадження у майбутньому відповідному виборчому законодавстві. Тоді значно активізується участь національних меншин у політичному житті України. Для цього Верховна Рада повинна хоча б внести необхідні зміни і доповнення до чинного законодавства.

Український Парламент здійснив спробу досягти цього у процесі обговорення законопроекту "Про вибори народних депутатів України". під час першого читання (5 березня 1997 р.) висувалась вимога реалізувати статтю 14 Закону України "Про національні меншини України", оскільки ігнорування цього, на думку деяких народних депутатів, може призвести до створення національними меншинами своїх політичних партій. За їхнім наполяганням тимчасова спеціальна комісія обговорювала проблему виборчих національних громадських організацій п'ять разів. Проте поданий комісією законопроект, який базувався на Законі України 1992 р. "Про об'єднання громадян" і містив положення про проведення виборів на багатопартійній основі, визначив суб'єктом виборчого права тільки політичну партію²⁴².

Таким чином, стаття 14 Закону України "Про національні меншини в Україні" не знайшла свого відображення у виборчому законодавстві. На це звертали увагу у свій час й закордонні спостерігачі²⁴³.

Необхідно вказати й на те принципове зауваження, що непослідовний розвиток українського законодавства у даній сфері має досить негативно впливає на національні меншини. Про таке становище свідчить факт відсутності в новій редакції Закону України "Про вибори народних депутатів

²⁴¹ Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

²⁴² Верховна Рада України. Сьома сесія другого скликання. Бюлетень № 27. – К., 1997. – С. 19–21, 64–65.

²⁴³Рябошапко Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000) / Л. Рябошапко – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2001. – С. 404.

України" (2001 р.)²⁴⁴ нормативного тексту статті 7 Закону України "Про вибори народних депутатів України" (1997 р.)²⁴⁵. Але ж останній був якраз спрямований на сприяння забезпеченню від меншин парламентського представництва. Це стосується тих етнічних меншин, які проживають компактно, шляхом обов'язкового залучення тих районів, де проживають окремі національні меншини, в межах певного конкретного виборчого округу. А якщо кількість виборців, які самоідентифікуються як національні меншини, виявилася більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формувалися таким чином, аби хоча б у одному з них виборці, які належать до національних меншин, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

Можна було б тлумачити факт припинення дії названої норми як пряме порушення конституційного принципу недопустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод²⁴⁶. Але були заперечення експертів з Міністерства юстиції України про те, що в остаточній редакції Закону України "Про вибори народних депутатів України" порядок формування виборчих округів узгоджується з нормами Конституції України, а поняття "місця компактного проживання" законодавчо не визначене в нашій державі.

Те ж саме суперечливе становище стосується і спеціальних норм, спрямованих на вирівнювання можливостей представників національних меншин з представниками титульної нації стосовно їхнього доступу до обіймання посад в інших органах державної влади та місцевого самоврядування.

На думку вченого-правознавця О. Бикова, колективні права етнонаціональних меншин в законодавстві України представлені не

²⁴⁴ Про вибори народних депутатів України : закон України від 18 жовтня 2001 року № 2766-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51–52. – Ст. 265.

²⁴⁵ Про вибори народних депутатів України : закон України від 24 вересня 1997 року N 801/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.

²⁴⁶ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. Із змінами на 1 січня 2006 року. – К. : Юридична думка. – С. 13.

повністю²⁴⁷. Більш критично оцінює дану ситуацію М. Товт. Він вважає, що у вітчизняній законодавчо-правовій системі не наявні і будь-які спеціальні положення, які б забезпечували парламентське представництво з боку національних меншин. Те ж саме, за спостереженнями цього фахівця, відбувається з представництвом національних меншин у місцевих органах влади.

Необхідно все ж визнати, що в роки незалежності зроблено значно більше, ніж за всі минулі десятиріччя радянського режиму у плані забезпечення політичного представництва меншин в Україні. Так, у законодавчих актах протягом багатьох десятиріч констатувалось, що традиційною, провідною представницькою формою демократії як колишнього Радянського Союзу, так і незалежної Української держави, є представники українських громадян в особі народних депутатів. Слід пригадати, що згідно з чинним законодавством народні депутати України обираються українськими громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною системою у відповідності із Законом України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року. Участь громадян України у виборах є добровільною. Вони мають право обирати і бути обраними незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак²⁴⁸. Віддаючи повний звіт у тому, що мир і злагода в Українській державі можуть бути реально забезпечені лише за умов рівноправного ставлення до всіх громадян України, якими згідно з нашою Конституцією є також і національні меншини, як багаточисленні, так і нечисленні, прийнято Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 року. Згідно із статтею 7 цього Закону громадські організації, які

²⁴⁷ Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 69.

²⁴⁸ Про вибори народних депутатів України : закон України від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280

легалізовані на основі положень вітчизняного законодавства України, мають право висувати кандидатів на місцевих виборах²⁴⁹.

Принциповим пунктом у розгляді проблеми є те, що поряд з найбільш активним і висвітленим публічно культурним виміром етнічного відродження в Україні постає дедалі значущим у цьому плані чинником, проявляє себе активним фактором і політичний аспект. Його ще часто називають модним останнім часом терміном – "етнополітичний ренесанс", під чим розуміється процес відродження персональної чи колективної етнічної самосвідомості, піднесення політичного рівня етнічних груп, їхній вихід на арену політичної діяльності і перетворення на реальних суб'єктів історії²⁵⁰.

Нинішній механізм процесів політизації етнічності полягає в тому, що цей процес є однією з форм переходу частини суверенітету влади до народу, а конкретніше – до його етнічних сегментів.

Окремо варто зупинитися на з'ясуванні суті одного з ключових термінів–понять, що вживається при розгляді даної теми. Традиційно політизацію етнічності розуміють як пов'язаний з певним рівнем демократизації суспільства рух за доступ до влади і до участі у прийнятті політичних рішень носіїв етнічної ідентичності. Досвід практичної діяльності доводить, що зазначений процес, в тому числі в таких його негативних формах, як загострення конфліктних ситуацій, протистояння, силові методи впливу та інші, визначений передусім недостатньою демократичністю державної етнонаціональної політики в Україні, недоліками у забезпеченні потреб та інтересів національних меншин²⁵¹.

Специфічною особливістю політизації етнічних спільнот у межах однієї держави, про що свідчить міжнародний досвід, часто має провокативний характер. Слід відзначити, і це підтверджують всі провідні

²⁴⁹ Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 30 грудня 1997 року № 799/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 84.

²⁵⁰ Здіорук С. І. Національно-політичні рухи та їхній вплив на державне управління / С. І. Здіорук, В. Г. Кремень, М. Д. Міщенко. – К., 1998. – С. 20.

²⁵¹ Положение о Фольксрате – высшем органе самоорганизации немцев. Проект // Deutscher Kanal. – 1996. – № 10 (October).

експерти у даній галузі, що політизація етнічних громад є закономірним явищем, та все ж, поряд з цим, вона є результативним наслідком дій відповідних політичних сил²⁵².

Для більш деталізованого аналізу можливостей до розширення політичної діяльності національних меншин розглянемо відповідні положення (статті) базового Закону України у висвітлюваній галузі – Закону "Про національні меншини в Україні".

Отже, згідно з його статтею 9 "громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах та організаціях".

Тепер щодо статті 14 даного Закону. Згідно з нею національним громадським об'єднанням надається право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів і виборів місцевих рад. Проте, як вже неодноразово зазначалось, закладені у чинному законодавстві умови та механізми реалізації цього права не є досконалими. Зокрема, згідно з частинами першої та другої статті 7 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року під час утворення виборчих округів повинен враховуватися фактор компактного поселення етнічних меншин. Райони такого проживання не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадку ж, якщо кількість виборців, які належать до національних меншин, стане меншою за необхідну, то для сформування одного виборчого округу, такі передбачалося утворювати таким чином, аби хоч в одному з них виборці, які належать до національної меншини, становили більшість від загальної кількості виборців у даному конкретному окрузі.

²⁵² Этнические меньшинства в современной Европе. – М., 1997. – С. 126.

Зазначена норма була вилучена із вітчизняного законодавства (це є звичною юридичною практикою держави) у жовтні 2001 року при ухваленні нового чинного донині Закону України "Про вибори народних депутатів України". Стаття 11 цього Закону, до речі, не зараховує до суб'єктів виборчого процесу громадські об'єднання (не лише етнічних спільнот, але й будь-яких інших). Отже, звідси випливає, що такими суб'єктами не визначено і громадські організації, які створені з ініціативи представників національних меншин. За останніми не закріплене право висувати кандидатів у депутати (стаття 38 Закону України "Про вибори народних депутатів України"). Таке право надано тільки політичним партіям, виборчим блокам партій та безпосередньо громадян шляхом самовисування. Відсутня також фіксація обов'язкового врахування етнічного складу населення тієї чи іншої місцевості під час формування виборчих округів.

Знову звернемося до базового у висвітлюваній галузі Закону України "Про національні меншини в Україні". У ньому політичні права національних меншин гарантуються статтями 9 і 14. Крім того, дані проблеми регулюються статтями 3, 5, 7, 10, 14, 35 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року. Зокрема, у відповідності із статтею 9 Закону України "Про національні меншини в Україні", особи з числа етнічних меншин мають право обиратися чи призначатися на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого та регіонального самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях. Райони компактного проживання окремих національних меншин відповідно до статті 7 Закону України "Про вибори народних депутатів України" не повинні виходити за межі свого виборчого округу, офіційно зафіксованого Центральною виборчою комісією України. Коли ж все-таки більшість виборців – представників етнічних спільнот, дійсно, кількісно переважає норму, необхідну для одного виборчого округу, то в такому випадку формування здійснюється з тим, щоб хоча б у одному виборчому окрузі виборці – представники національних

меншин повинні становити більшість стосовно загальної кількості виборців у виборчому окрузі. Нагадуємо, що згідно зі статтею 14 Закону України "Про вибори народних депутатів України" та згідно із Законом України "Про національні меншини в Україні" національні об'єднання наділяються правом "висувати своїх кандидатів у депутати на виборах до органів державної влади"²⁵³.

На жаль, багато задекларованих прав на практиці не реалізуються належним чином. Правова суперечливість у питанні законодавчих гарантій національним меншинам стосовно безпосередньої участі в органах влади та місцевого самоврядування полягає не тільки в тому, що чинний Закон про вибори народних депутатів фактично позбавляє практичної дієвості статті 14 Закону України "Про національні меншини в Україні".

Окремо слід застерегти, що, на відміну від порядку формування всеукраїнського парламенту, при виборах місцевих представницьких органів легалізовані згідно з діючим законодавством громадські організації, до яких належать і національно-культурні об'єднання, мають право висувати своїх кандидатів. Саме завдяки цьому порядку етнопонаціональним громадам відкрито можливості для їхнього реального представництва в радах – від окремих населених пунктів до обласного рівня²⁵⁴.

Аби на практиці скористались політичним правом, гарантованим Законом України "Про національні меншини України", громадські об'єднання національних меншин змушені в силу обставин, які продиктовані правовою нормою, вдаватися до ряду організаційних заходів, спрямованих на своєрідну політичну консолідацію їхніх спільнот і піднесення рівня їхньої політизації аж до створення етнічних чи етнічно орієнтованих політичних партій. Таким чином, часто етнічні громади змушені зміцнювати свою

²⁵³ Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

²⁵⁴ Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 30 грудня 1997 року № 799/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 84.

політичну присутність іноді навіть не викликану конкретними об'єктивними потребами і чинниками²⁵⁵.

Вельми важливим з точки зору політико-громадського представництва етнічних меншин їх пряма участь у роботі місцевої влади. Чи не найприкметнішою є у даному плані їхня безпосередня діяльність в органах місцевого та регіонального самоврядування, можливість саме через них активно проводити в життя інтереси етнічно однорідного населення, яке проживає компактно. Правничі підвалини для цього закладено, зокрема, у статті 5 Закону України "Про національні меншини", яка передбачає, що "при місцевих Радах народних депутатів можуть утворюватися і функціонувати на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин". У свою чергу, адміністративно-територіальний устрій мусить формуватися з урахуванням національно-історичних та культурно-етнічних чинників.

Слід окремо зазначити, що у фахівців не викликає заперечень те, що держави, які стоять на шляху до єдиної Європи, не повинні мати будь-яких правничих обмежень щодо виборчих прав меншин, а також щодо створення партій, які представлятимуть інтереси етнонаціональних меншин. Питання тільки в тому, щоб це відповідало загальноєвропейським нормам і стандартам та було погоджено з інтересами меншин у конкретно взятій державі.

Європейська політична, а точніше – державотворча традиція склалася таким чином, що про зрілість держави-нації, про надійність її функціонування можуть свідчити саме такі характеристики, як розгалуженість, самоорганізованість і політична представленість суб'єктів її етнонаціональної структури. Однією з основних форм участі національних меншин у громадсько-політичному житті є діяльність їхніх громадських об'єднань. Головною метою створення цих етнічних організацій стала

²⁵⁵ Муцький П. П. Актуальність та теоретико-методологічні засади дослідження законодавства в етнополітичній сфері / П. П. Муцький // Збірник наукових праць Академії державного управління при Президенті України. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 352–363.

консолідація національних меншин навколо спільних етнічних інтересів: культури, духовності, мови, історичних традицій тощо. Опіку над цими національно-культурними товариствами зазвичай здійснює держава.

Що стосується статусу цих етнічних об'єднань, то його визначає стаття 9 Закону України "Про об'єднання громадян": "Об'єднання громадян України утворюються і діють з всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом". До всеукраїнських об'єднань громадян належать такі громадські організації, діяльність котрих поширюється на територію всієї України і які мають місцеві осередки у більшості її областей. Що стосується місцевих громадських об'єднань, то до них належать такі, діяльність яких здійснюється у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону. Таким чином, у відповідності, як кажуть, з буквою Закону, статус всеукраїнської організації може отримати тільки таке національно-культурне об'єднання, котре має свої первинні осередки не менш ніж у 14 адміністративно-територіальних одиницях обласного рівня (охоплюючи Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь)²⁵⁶. У даному факті є і певні недоліки. Зокрема, різко, на наш погляд, обмежуються права тих етнонаціональних спільнот, що мають давні, зафіксовані історично, території в межах Української держави, і тому, природно, не можуть проживати у тій кількості адміністративно-територіальних одиниць, яка визначена чинним законодавством України.

До того ж, слід вказати і на таке суттєве недоопрацювання, пов'язане з тим, що досі немає чіткої визначеності щодо ідентичності з юридично-правової точки зору понять-термінів, вживаних у Законі України "Про національні меншини в Україні": "національно-культурні товариства", "національні громадські об'єднання" і "громадські об'єднання національних

²⁵⁶ Про об'єднання громадян : закон України від 11 листопада 1993 року N 3582-XII (3582-12) / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 46. – Ст. 427.

меншин" як між собою, так і з загальним поняттям – "об'єднання громадян" (Закон України "Про об'єднання громадян")²⁵⁷.

Насамкінець слід відзначити, що в цілому етнополітика Української держави забезпечує міжнаціональну злагоду, базується на законодавстві європейського рівня у галузі етнонаціональних процесів. Через розгалужену систему політико-правових етнополітичних, в тому числі – нормативних законодавчих актів, Українська держава констатує поліетнічний характер українського суспільства; законодавчо закріплює права всіх її членів на збереження і розвиток національної історичної спадщини; сприяє розвитку інтегративного типу міжетнічної взаємодії; створює умови для повернення та облаштування депортованих народів. Разом з тим, на нашу думку, для підвищення ефективності сучасної державної етнополітики в Україні необхідно продовжити вдосконалення її політико-правових основ.

²⁵⁷ Про об'єднання громадян : закон України від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

ВИСНОВКИ

Основною метою, пріоритетом внутрішньої політики сучасної Української держави є турботи про стан етнонаціональної сфери, відстеження процесів та тенденцій, що відбуваються в ній. Побудова у поліетнічній за складом населення Україні відкритого громадського суспільства, формування якого повинно ґрунтуватися на гармонійному співжитті громадян різного етнічного походження, неможлива без цілеспрямованого і послідовного вирішення питань, що існують нині і виникатимуть у майбутньому в міжетнічних відносинах, та без ефективного забезпечення прав національних меншин.

Особливістю українського суспільства є його багатонаціональність, національні меншини – це органічна і невід’ємна складова всього народу України. Деякі з них багато століть проживають на її території. Неодноразово і на найвищому міжнародному рівні відзначався той позитивний факт, що для сучасної України характерні міжетнічний мир і злагода. Вони є прикметною ознакою міжнаціональної стабільності та толерантного співіснування різних етнічних спільнот, важливим цивілізаційним показником і сприятливим чинником подальшої євроінтеграції Української держави.

У пропонованій дисертаційній роботі розглянуті актуальні, у тому числі, деякі дискусійні питання у сфері захисту та реалізації прав етнонаціональних меншин в Україні. Автор переконливо довів, що політико-правові засади діяльності у даній сфері відповідають основним критеріям і стандартам міжнародного права. В дисертаційній роботі досліджено, що організаційно-правовими гарантіями прав і свобод в Україні є, насамперед, відповідні органи державної влади, а також інші інституції держави та суспільства. До конституційних інститутів, що впливають на досліджувані явища і процеси, дисертант зараховує і громадські об’єднання національних меншин усіх існуючих в Україні статусів.

У дисертації проаналізована діяльність чільних міжнародних організацій у галузі захисту етнічних прав (ООН, РЄ, ОБСЄ та ін.), функціонування універсальних і регіональних організацій стосовно забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні.

Природно, що захист цих політико-правових гуманітарних цінностей посідає чільне місце у конституційному праві кожної демократичної держави, в тому числі, України. Закономірною є та тенденція, що система механізмів опікування правами етнічних спільнот не є якоюсь застиглою конструкцією. Навпаки, вона є досить динамічною, постійно еволюціонує і модифікується. Це прямо впливає на вдосконалення захисту прав національних меншин в Україні за внутрішньодержавним та міжнародним правом.

Одночасно з усіма заходами щодо нормативного закріплення прав національних меншин необхідно створювати належні умови для їх забезпечення, захисту і реалізації. На жаль, практика свідчить, що у сфері захисту етнічних спільнот ціла низка прав, присуті, лише декларована, проте належних правових гарантій стосовно їх реалізації досі не існує.

Все ще немає чіткого визначення таких ключових дефініцій, як "етнонаціональна меншина", "право національних меншин", "державна етнонаціональна політика". Показовим щодо цього є сам факт відсутності в Україні на 16-му році її незалежності єдиної концепції державної етнонаціональної політики, яка б, дійсно, могла стати дієвим інструментом державного регулювання у цій складній і дуже важливій соціальній сфері.

На нашу думку, поняття "національна меншина" слід формулювати, враховуючи як об'єктивні чинники, так і деякі чинники особливого, специфічного порядку, які мають більше суб'єктивну природу, аніж якісь формальні причини. Отже, пропонується така дефініція: "Національна меншина – це спільність, до якої входять особи – громадяни даної держави, що не належать до титульного українського етносу і не є представниками

корінних народів, а самоідентифікуються як представники певної національної меншини".

Слід наголосити, і це підтверджують матеріали даної дисертаційної роботи, що міжнародні стандарти, документи універсальних і регіональних міжнародних організацій, правові акти, ухвалені під їхньою егідою, суттєво впливають на закріплення цих стандартів і у національних законодавствах багатьох держав. При цьому конкретні країни мають можливість враховувати ті чи інші особливості міжнаціональних ситуацій, які складаються у різні періоди суспільного розвитку, специфіку виникнення й існування певних етнічних спільнот, їхні конкретні проблеми, інтереси, труднощі, потреби тощо.

Особливо важливе таке врахування у практиці укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод між державами. Тоді, базуючись на універсальних та регіональних міжнародних стандартах у сфері захисту прав національних меншин, двосторонні угоди доповнюють їх практичними пропозиціями щодо розв'язання якихось практичних проблем у даній царині. Подібна взаємодія, як свідчить досвід, благотворно впливає на розвиток теорії і практики у цій важливій галузі суспільного життя. Все це дає об'єктивні підстави стверджувати, що подібний підхід до підготовки міжнародних угод та договорів нарівні з дією універсальних та регіональних політико-правових актів є невід'ємною ланкою сучасної системи захисту прав національних меншин.

Практика державотворення демократичних країн засвідчила, що ключовим показником наявності належного правового статусу в осіб, що зараховують себе до національних меншин, є залучення цього поняття до конкретних положень конституційного та іншого національного законодавства. Положення про статус національних меншин з початку 1990-х років містяться у новому конституційному законодавстві майже всіх держав Центральної і Східної Європи. Воно, як відомо, ухвалювалося після відомих значних політичних і соціально-економічних зрушень у цих

держав. Україна також в числі перших із цих країн прийняла спеціальний закон для захисту прав національних меншин. Мова йде про Закон України "Про національні меншини в Україні", який зафіксував новий правовий статус етнонаціональних спільнот у нашій державі. Але ще до прийняття цього базового Закону визначальними нормативно-правовими документами з часу проголошення незалежності України стосовно, так би мовити, конструювання конституційно-правового статусу її національних меншин стали: Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, а також Декларація прав національностей України. До речі, уже з проголошенням Декларації прав національностей України всім етнічним спільнотам, які проживають на її території, були надані рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. Прийняття вищезгаданих законодавчих актів в Україні відкрило ширші можливості для розвитку якісно нових відносин, взаємоповаги і дружби між усіма етносами, які проживають на її території.

Оскільки система захисту національних меншин в Україні досягла вищого рівня і набула подвійної взаємодоповнюючої природи, то цей захист за внутрішньодержавним правом гармонізується із захистом меншин за міжнародним правом. Тому з метою приведення національного законодавства у повну відповідність до критеріїв та стандартів міжнародного права у даній сфері в Україні конче потрібно прийняти нову редакцію базового Закону "Про національні меншини в Україні" та Концепцію державної етнонаціональної політики в Україні, де були б враховані усі сучасні тенденції розвитку, перспективи та напрямки вдосконалення правовідносин у цій царині, а головне – усунуті всі існуючі негаразди та доповнене вітчизняне законодавство найсучаснішими підходами до вирішення назрілих проблем у справі захисту національних меншин.

Для успішного розв'язання цих проблем, на нашу думку, потрібно вжити ряд заходів за участю відповідних державних інституцій України. Серед них, як ключові, пропонуємо виділити такі:

– підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти, які забезпечать якісне оновлення законодавчого поля в етнополітичній сфері (нову редакцію Закону України "Про національні меншини в Україні", "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою", Концепцію державної етнонаціональної політики в Україні тощо);

– вивчити питання щодо впровадження якісно нового інституту національно-культурної автономії етнічних меншин, підготувавши для цього проект Закону України "Про національно-культурну автономію в Україні";

– на державному рівні запровадити до основоположних нормативно-правових актів терміни "національна меншина" і "права етнонаціональних меншин";

– на законодавчому рівні закріпити офіційний статус громадських об'єднань національних меншин в Україні та їхніх представницьких органів;

– закріпити на рівні нормативно-правових актів зобов'язання держави щодо реституції колишнього майна та споруд національних меншин, в тому числі – культового призначення, що були експропрійовані у них у 1917 – 1991 роках;

– розглянути на законодавчому рівні питання стосовно представництва об'єднань національних меншин, які мають Всеукраїнський статус у відповідних інституціях влади;

– забезпечити належне бюджетне фінансування задоволення тих потреб національних громад України, гарантування яких передбачене вітчизняним законодавством;

– вдосконалити умови для контактів осіб, що належать до національних меншин в Україні, із своїми етнічними батьківщинами та спорідненими з ними етнічними спільнотами в інших державах;

– продовжити практику укладення двосторонніх міжнародних угод та договорів про взаємодію у захисті прав та задоволенні специфічних потреб національних меншин, передусім з країнами, де проживає кількісно значна

чисельністю українська діаспора, і які, водночас, є етнічними батьківщинами відповідних національних меншин України;

– сприяти розвитку транскордонного співробітництва з питань реалізації прав етнічного характеру.

Матеріали дисертаційного дослідження дозволяють стверджувати, що наявні основи правового регулювання етнонаціональних відносин та існуючі політико-правові засади реалізації прав національних меншин переконливо свідчать про досить активну і результативну діяльність Української держави з розвитку демократії у цій важливій сфері. Це є запорукою і подальшого створення сприятливих юридичних умов для врахування, підтримання та державного конструювання оптимального балансу інтересів різних національних меншин, їхньої повноцінної інтеграції в сучасне українське суспільство.

Разом з тим, ряд фактів засвідчує, що досягнутий рівень законодавчого забезпечення прав етнічних спільнот в Україні неадекватний їх практичній реалізації через цілу низку об'єктивних та суб'єктивних причин і чинників. Зокрема таких, як неодноразові кризові ситуації в економічній сфері, зволікання з якісним оновленням вітчизняного законодавства та його адаптації до загальноєвропейського, перманентна нестабільність через численні і не завжди продумані реорганізації головного виконавчого органу державної влади у даній галузі (колись Міністерства, а нині – Державного комітету України у справах національностей та міграції), бездіяльність окремих органів регіональної влади та місцевого самоврядування, їхню пасивну реакцію на випадки дискримінації деяких етнічних спільнот, прояви ксенофобії та національного екстремізму, критично тривале неврегулювання політико-правових проблем депортованих національних меншин, які повернулися до України.

Об'єктивно і критично оцінюючи правове становище осіб, які належать до національних меншин в Україні, сучасні вимоги міжнародно-правових актів, зауваження міжнародних експертів, можна дійти до

висновку, що Українська держава займає належні позиції у справі розвитку вітчизняного і застосування сучасного міжнародного захисту національних меншин. Це – з одного боку, а з іншого – слід констатувати, що існує нагальна потреба сконцентрувати вітчизняну правотворчість в Україні та практичну діяльність відповідних суб'єктів права на вдосконалення національного законодавства та усунення наявних недоліків і невідповідностей щодо деяких загальноєвропейських міжнародно-правових стандартів захисту прав етнічних меншин.

Таким чином, безальтернативною перспективою залишається скрупульозна робота над удосконаленням українського законодавства із захисту національних меншин, запозичення передового у цьому плані досвіду інших держав, послідовне і суворе дотримання стандартів та критеріїв міжнародного права. Невирішеність низки принципових питань, які належать до сфери етнонаціональної політики та міжетнічних відносин, потребує подальшого теоретико-методологічного аналізу та обґрунтування, колегіального фахового обговорення, наукової дискусії, зіставлення концептуальних пропозицій, обміну думками та ідеями, апробації громадськістю. Необхідно все ґрунтовно проаналізувати, виявити, як діють на практиці ті чи інші законодавчі акти, котрі з їхніх положень не працюють, і з урахуванням всього цього здійснювати системні корективи і зміни до законів. Дисертант переконаний, що засобами законодавства, законодавчо-нормативного впливу можна найдієвішим чином сприяти більш повній реалізації прав національних меншин України, а це призведе й до підвищення рівня захисту прав людини і громадянина в нашій державі загалом. З метою системнішої реалізації законодавства у сфері державної етнонаціональної політики та міжетнічних відносин необхідно ширше використовувати досягнення суспільствознавчої науки, пропозиції громадських організацій національних меншин. Українська влада довела, що навіть за вкрай складних економічних та соціально-політичних умов і обставин здатна реалізовувати конституційні права національних меншин і

тим самим підтверджує свій намір щодо повноцінного входження до європейського правового простіру як сучасна, демократична держава.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Законодавчо – нормативні документи

1. Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 38. – Ст. 799.
2. Бюлетень Державного комітету України у справах національностей та міграції. – №3. – 1999. – С. 20.
3. Всеобщая декларация прав человека, 1948–1998. – М. : Департамент общественной информации ООН; Информационный центр ООН в Москве, 1998. – 32 с.
4. Декларація про державний суверенітет УРСР № 55-ХІІ від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
5. Декларація про державний суверенітет України. Прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. – К. : Політвидав України. – 1990. – 8 с.
6. Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. Інформ. – аналіт. Бюлетень Укр. – Амер. Бюро захисту прав людини – 1998. – Вип. 21. Права меншин. – С. 79–82.
7. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) // Збірник договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 175–196.
8. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 31–36.
9. Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – 200 с.
10. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти // Права людини: Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – 200 с.

11. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. Із змінами на 1 січня 2006 року. – К. : Юридична думка. – 120 с.
13. Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
14. Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації // Права людини : Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – 200 с.
15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини: Міжнародні договори України. Декларації, документи. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – 200 с.
16. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. – К. : Укр. Правнича Фундація, 1995. – 40 с.
17. Основи законодавства про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 32. – Ст. 295.
18. Про вибори народних депутатів України : закон України від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.
19. Про вибори народних депутатів України : закон України від 18 жовтня 2001 року № 2766-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51-52. – Ст. 265.
20. Про вибори народних депутатів України : закон України. Текст відповідає офіційному станом на 1 грудня 2005 року. – К.: Школа, 2006. – 160 с.
21. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 30 грудня 1997 року № 799/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 84.

22. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 14 січня 1998 року № 14/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст. 15.

23. Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України: закон України від 11 листопада 1993 року № 3582-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 46. – Ст. 427.

24. Про громадянство України : закон України від 16 квітня 1997 року № 210/97ВР // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 429–441.

25. Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

26. Про Конституційний Суд України: закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

27. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 381.

28. Про національні меншини : закон України від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

29. Про об'єднання громадян : закон України від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

30. Про об'єднання громадян : закон України від 11 листопада 1993 року N 3582-ХІІ (3582-12) / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 46. – Ст. 427.

31. Про освіту : закон України від 23 березня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 21. – Ст. 84.

32. Про політичні партії в Україні : закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

33. Про судовий устрій : закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27 – 28 – Ст. 180.

34. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

35. Про мови в Українській УРСР : закон УРСР від 28 жовтня 1989 року № 8312-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631.

36. Про свободу совісті і релігійні організації : закон УРСР від 23 квітня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

37. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради УРСР від 24 серпня 1991 року №1427-XII// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

38. Про перелік комітетів Верховної Ради XIУ скликання : постанова Верховної Ради України від 1 лютого 2001 року № 1416-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 64.

39. Рамкова конвенція про захист національних меншин // Збірник договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 163–173.

40. Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) та Пояснювальна доповідь до Рамкової конвенції про захист національних меншин // Права людини в Україні. – К., 1998. – Вип. 21. – С. 135–175.

41. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. – 1996. – № 6. – С. 86–97.

42. 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.

43. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст. 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого

самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України : прийнято 14.12.1999 № 10-рп/ 99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

44. Сімейний кодекс України : закон України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21 –22. – Ст. 135.

45. Універсал національної єдності // День. – 2006. – 5 серпня. – С. 4.

Джерела

46. Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву / А. Х. Абашидзе. – М. : Права человека, 1996. – 476 с.

47. Актуальні питання вітчизняної етнополітології: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / під заг. ред. Ю. Тищенко. – К.: УНЦПД, 2004. – 312 с.

48. Антонюк О. Формування етнополітики Української держави: історичні та теоретико-методологічні засади / О. Антонюк. – К. : Державна академія керівних кадрів культури і мистецтв, 1999. – 282 с.

49. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : концептуальные основы, инновационная деятельность / М. А. Баймуратов, В. С. Коссей. – Одеса : Бахва, 1998. – 82 с.

50. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 512 с.

51. Беліцер Н. Національні меншини : правові норми, документи, суспільні уявлення та очікування / Н. Беліцер. // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві – К., 2002. – 312 с.

52. Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин України / О. Биков. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2001. – 351 с.

53. Бромлей Ю. В. Очерки теории этноса / Ю. В. Бром лей. – М., 1983. – 412 с.
54. Бруз В. С. ООН і врегулювання міжнародних конфліктів / В. С. Бруз. – К. : Либідь, 1995. – 110 с.
55. Вимір людського розвитку : Права і свободи людини в Україні : Результати загальнонац. опит. громадської думки / ПРООН; Ін-т політики. – К. : Сфера, 2000. – 115 с.
56. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. – Гаага : Фундація міжнаціональних відносин, 1996. – 17 с.
57. Гусейнов Л. Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека / Л. Г. Гусейнов. – К. : Ин-тут государства и права им. В.М. Корецкого НАНУ, 2000. – 314 с.
58. Демократія і державність в Україні : проблеми гармонізації. : збірник. – К. : Інститут національних відносин і політології НАН України, 1997. – 156 с.
59. Державотворення та національна ідея України. – Миколаїв : ВАРТ. – 2001. – 24 с.
60. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація. : [Монографія] / за заг. ред Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
61. Євтух В. Б. Етнополітика в Україні : правничий та культурологічний аспект / В. Б. Євтух. – К. : УАННП “Фенікс”, 1997. – 216 с.
62. Євтух В. Б. Про національну ідею, етнічні меншини, міграції... В. Б. Євтух. – К. : Стилос, 2000. – 235 с.
63. Євтух В. Б. Проблеми етнонаціонального розвитку : український і світовий контексти / В. Б. Євтух. – К. : Стилос, 2001. – 206 с.
64. Етнічні меншини Східної та Центральної Європи : компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. – К. : ІНТЕЛ, 1994 – 207 с.

65. Этнические меньшинства в современной Европе. – М., 1997. – 327 с.
66. Етнонаціональні процеси в Україні : історії та сучасність. – К. : Головна спеціалізована редакція літ-ри мовами нац. меншин України, 2001. – 423 с.
67. Етнополітична ситуація в Україні : спроби наукової інтерпретації. – К. : Центр етносоціолог. та етнополіт. досліджень; Ін-тут соціології НАНУ, 1993. – 110 с.
68. Етнополітичний розвиток України : досвід, проблеми, перспективи. – К. : Ін-т нац. відносин і політології НАНУ, 1997. – 211 с.
69. Закон України "Про національні меншини в Україні" // Міжнаціональні відносини і національні меншини України ,наге : перспективи. – К., 2004. – 382 с.
70. Здіорук С. І. Стратегічні аспекти національно-культурної політики України / С. І. Здіорук, Б. О. Парахонський, О. Л. Валецький. – К. : НІСД, 1995. – 76 с.
71. Здіорук С. І. Національно-політичні рухи та їхній вплив на державне управління / С. І. Здіорук, В. Г. Кремень, М. Д. Міщенко. – К., 1998. – 81 с.
72. Захист прав національних меншин в Україні : зб. нормативно-правових актів. – К. : Держ. комітет України у справах національностей та міграції, 2003. – 288 с.
73. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Ніна Карпачова. – К., 2000. – 377 с.
74. Конституція України – основа реформування суспільства / В. Я. Тацій, Ю. П. Бітяк, Ю. М. Грошовий, М. В. Цвік. – Х. : Право, 1996. – 93 с.
75. Котигоренко В. О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні : політологічний концепт / Віктор Олексійович Котигоренко. – К. : Світогляд, 2004 – 721 с.

76. Кремень В. Г. Україна: проблеми самоорганізації: в 2 т. / В. Г. Кремень, Д. В. Табачник, В. М. Ткаченко. – К. : Промінь, Т. 2. Десятиріччя суспільної трансформації. – 2003. –

Т. 2 : Десятиріччя суспільної трансформації.– 2003. – 464 с.

77. Ломагин М. А. Международные организации : Теория и практика деятельности / М. А. Ломагин. – С. – Пб. : Изд-во Санкт-Петербург. гос. ун-та, 1999. – 192 с.

78. Лукашук И. Международное право. Особенная часть / И. Лукашук. – М. : БЕК, 1997. – 393 с.

79. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. – Гаага : Фонд по межэтническим отношениям, 1999. – 36 с.

80. Майборода О. Сприяння поширення толерантності у поліетнічному суспільстві / О. Майборода, Р. Чілачава, Т. Пилипенко, І. Кресіна, М. Товт. – К. : Європа – XXI, 2002. – 312с.

81. Международное право в документах / сост. : Н. Блатова, Г. Мелков – М. : Инфра-М, 1997. – 696 с.

82. Международные акты о правах человека: сборник документов. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА • М., 1999. – 586 с.

83. Международное право / [Л. Н. Анисимов, К. Г. Борисов, Д. В. Иванов, Ю. Е. Карлов, Ю. М. Колосов.] – М. : Международные отношения, 2000. – 714 с.

84. Международные акты о правах человека : сб. документов / В .А. Карташкин, Е. А. Лукашева [сост. и авт. вступ. ст.]. – М. : Норма-Инфра, 1998. – 784 с.

85. Международные документы по правам человека. – Х. : РИФ «Арсис», 2000. – 288 с.

86. Міжнародні відносини і національні меншини в Україні : Стан, перспективи. – К. : Головна спец. ред. літ-ри мовами нац. меншин України, 2004. – 384 с.

87. Міжнаціональні відносини і національні меншини в Україні : стан, тенденції, перспективи / [Д. В. Табачник, Г. Г. Москаль, В. М. Воронін та ін.]. – К. : Етнос, 2004. – 582 с.

88. Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві / В. В. Мисик. – К. : Київ. нац. ун-тет ім. Т. Г. Шевченка, 2004 – 287 с.

89. Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні : етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) / П. Надолішній. – К. : Одеса : Вид. УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

90. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні : проблеми теорії, методології, практики / П. І. Надолішній. – К. : Вид. УАДУ, 1998. – 264 с.

91. Національні меншини України у ХХ столітті : політико-правовий аспект – К. : Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАНУ, 2000. – 357 с.

92. Національно-державне будівництво. Концептуальні підходи, сучасна наукова література / за ред. Ю.І. Римаренка. – К. : Довіра, 1999. – 559 с.

93. Нація і держава : Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / за ред. Ю. І. Римаренка : у 2 кн. – К. : Донецьк : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ. – 1998. –

Кн. 1. – 1998. –392 с.

94. Нікітюк В. Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – 186 с.

95. Нова Конституція України. Огляд, коментарі і текст основного закону / В. Ф. Погорілко [авт. огляду та комент.]. – К. : Наукова думка, 1998. – 156 с.

96 І. Г. Онищенко Етно – та націогенез в Україні (Етнополітологічний аналіз) / І. Г. Онищенко. – К. : Четверта хвиля, 1997. – 240 с.

97. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка. – Гаага : Фундація міжнаціональних відносин, 1998. – 37 с.

98. Основи етнодержавознавства / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Либідь, 1997. – 656 с.
99. Погорілко В. Ф. Нова Конституція України: Огляд, коментарії і текст Основного Закону / В. Ф. Погорілко. – К., 1998. – 158 с.
100. Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Доклад Верховного комиссара. – Женева : ООН, 2004. – 20 с.
101. Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи. – К. : Юрінформ, 1992. – 199 с.
102. Права человека: учебник для вузов / Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации; Институт государства и права РАН / Е.А. Лукашева [отв.ред.]. – М. : НОРМА, 2000. – 573 с.
103. Права человека : сб. международных документов / Г. М. Мелков [сост. и авт. вступ. ст.]. – М. : Юридическая литература, 1998. – 607 с.
104. Права человека: сб. международных договоров. – Нью-Йорк; Женева : ООН; Управление Верховного комиссара по правам человека, 2002.–
- Т. 1, ч. 1 : Универсальные договоры. – 2002. – 538 с.;
- Т. 1, ч. 2 : Универсальные договоры. – 2002. – С. 539 – 1032.
105. Права человека и межнациональные отношения / Е. А. Лукашева [отв. ред.]. – М. : Ин-тут государства и права РАН, 1994. – 132 с.
106. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ; А.С.К., 2003. – 652 с.
107. Рамкова конвенція про захист національних меншин. Україна : стан виконання. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2004. – 64 с.
108. Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин // Міжнаціональні відносини і національні меншини України натс :, перспективи. – К., 2004. – 382 с.

109. Римаренко Ю. І. Національний розвій України : проблеми і перспективи / Ю. Римаренко. – К. : Юрінком, 1995. – 272 с.
110. Римаренко С. Ю. Самовизначення особи, нації, держави (Етнополітологічний аналіз) / С. Ю. Римаренко. – К. : Видавничий дім “Юридична книга”, 2000. – 542 с.
111. Рябошапко Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000) / Л. Рябошапко. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2001. – 482 с.
112. Спеціалізовані установи системи ООН. – К. : Либідь, 1995. – 115 с.
113. Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К. : “Фонд Європа ХХІ”, 2002. – 312 с.
114. Степико М. Буття етносу : Витоки, сучасність, перспективи (філософсько-методологічний аналіз) / М. Степико. – К. : Знання, 1998. – 251 с.
115. Стратегії розвитку України: теорія і практика. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
116. Товт М. : Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) / М. Товт. – Ужгород : ІВА, 2002. – 160 с.
117. Томенко М. Право вибору : політичні партії та виборчі блоки. М. Томенко, О. Проценко. – К. : Заповіт, 1998. – 128 с.
118. Українська державність у ХХ столітті : Історико-політологічний аналіз. – К. : Політична думка, 1996. – 434 с.
119. Український соціум / за ред. В.С. Крисаченка. – К. : Знання України, 2005. – 792 с.
120. Юрьев С. С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты) / С. С. Юрьев. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 368 с.

Періодичні видання, статті, журнали, газети

121. Аналітична довідка про діяльність Держкомнацміграції за перше півріччя 2002 року // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 3. – С. 84–97.

122. Андреев А. Этническая революция и реконструкция постсоветского пространства / А. Андреев // Общественные науки и современность. – 1996. – № 1. – С. 105–114.

123. Бовкун А. Партія мусульман України відкриває свої двері для всіх / А. Бовкун // Високий замок. – 1997. – 17 грудня. – С. 3.

124. Бюлетень Державного комітету України у справах національностей та міграції. – 1999. – № 3. – С. 30–33; 74–76.

125. Богданова Н. Национальные права человека и их правовое регулирование в Российской Федерации / Н. Богданова // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. – 1993. – № 4. – С. 37–39.

126. В свободной Украине права всех равны // Правда Украины. – 1991. – 24 марта. – С. 2.

127. Васильева Т. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы / Т. Васильева // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 133–142.

128. Вівчарик М. Етнонаціональна політика на етапі українського державотворення / М. Вівчарик // Розбудова держави. – 1994. – № 12. – С. 23–27.

129. Вітовський В. Право людини на національне самоврядування і проблема бінаціональності / В. Вітовський, П. Рабинович // Український часопис прав людини. – 1995. – № 2. – С. 99–103.

130. Волошин Ю. О. Актуальні проблеми систематизації законодавства в сфері забезпечення прав національних меншин в Україні / Ю. О. Волошин // Правова держава. – К., 2003. – Вип.14. – С. 176–188.

131. Власенко О. Така строката спільнота: поліетнічність і регіоналізм / О. Власенко // Місцеве самоврядування. – 1996. – № 1. – С. 47–48.

132. Газін В. Проблеми національних меншин у новітній час... / В. Газін // Сучасність. – 1994. – № 7–8. – С. 86–92.

133. Гальченко П. Права національних меншин в Україні : досвід і перспективи / П. Гальченко // Українське слово. – 1994. – 9 червня. – С. 4.

134. Действующее международное право: в 3-х т. / Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, – 1997. – 832 с.

Т. 1. – 1997. – 832 с.

135. Декларація єднання та співпраці заради майбутнього України від 15 вересня 2005 року // Голос України.

136. Декларація прав національностей України. Прийнята 1 листопада 1991 р. // Право України. – 1992. – № 1.

137. Деятельность ООН в области прав человека // Документы ООН А(37) 611. – Нью-Йорк, 1983. – С. 29.

138. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 90–94.

139. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин / Рада Європи // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 161–175.

140. Євтух В. Якою має бути етнополітика української держави? / В. Євтух // Віче. – 1992. – № 8. – С. 112–126.

141. Івановський В. Питання розвитку законодавства України про статус національних меншин / В. Івановський // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. зб. наук. ст. - К. : Ін-т законодавства ВР України, 1996. – Вип. 1. – С. 87–97.

142. Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур : указ Президента України від 26 листопада 1994 року // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1995. – № 1.

143. Картунов О. Зародження і ставлення нової підгалузі права / О. Картунов, П. Муцький // Право України. – 2000. – № 8. – С. 107–112.

144. Картунов О. Основні теорії та парадигми етнополітичних прав / О. Картунов, П. Муцький // Наукові записки : збірник. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156 – 157.

145. Ключковський Ю. Б. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Б. Ключковський // Голос України. – 2005. – 29 липня. – С. 8–9.

146. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принята на заседании Совета государств СНГ 21 октября 1994 г. // Політика і час. – 1995. – № 2. – С. 84–86.

147. Концепція державної етнонаціональної політики України (Розвиток Українського етносу та національних меншин) // Освіта. – 1996. – 22 травня. – С. 10–11.

148. Корявин Л. Плавильный котел наций. Взгляд на этническое полотно Соединенных Штатов / Л. Корявин // Российская Федерация. – 1995. – № 14. – С. 59–61.

149. Кривицька О. “Етнічний антагонізм” лікується толерантністю / О. Кривицька // Віче. – 2001. – № 8. – С. 43–63.

150. Левітас І. Світ прекрасний тим, що різний. Люди теж / І. Левітас // Голос України. – 1994. – 9 квітня.

151. Майборода О. Етнонаціональна політика і перспективи етносоціального розвитку в Україні / О. Майборода // Сучасність. – 1995. – № 12. – С. 77–83.

152. Маруховська О. Врегулювання етнополітичних конфліктів : наука чи мистецтво? / О.Маруховська // Віче. – 1998. – № 1. – С. 12–23.

153.Маруховська О. Етнополітична безпека як різновид національної безпеки / О. Маруховська. // Демократія і державність в Україні : проблеми гармонізації. – К., 1997. – С. 62.

154. Москаль Г. Г. Державна політика щодо етнонаціонального розвитку українського суспільства. Стратегія її реалізації / Г. Г. Москаль // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – №4. – С. 43.

155. Москаль Г. Г. Тези доповіді на засіданні Ради представників кримськотатарського народу при Президентові України / Г. Г. Москаль // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 73–79.

156. Муцький П. П. Актуальність та теоретико-методологічні засади дослідження законодавства в етнополітичній сфері / П. П.Муцький // Збірник наукових праць Академії державного управління при Президентові України. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 352–363.

157. Надир Бекир. Крымскотатарская проблема в связи с законодательным обеспечением прав национальностей в Украине / Бекир Надир // Відродження. – 1997. – № 2. – С. 14–20.

158. Політико-правовий статус національних меншин в Україні // Наукові записки : збірник. Розділ II. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ, 2001. – Вип. 15. – С. 136–230.

159. Передвиборча програма партії мусульман України “Духовність, справедливість і порядок” // Голос України. – 1998. – 19 березня. – С. 4.

160. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування від 26 квітня 2005 року // Голос України. – 2005. – 25 червня. – С. 10

161. Рекомендація № 1201 (1993) /ПАРЄ. 44 постійна сесія; Текст додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 176–181.

162. Рекомендації за підсумками проведення “Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні” // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 32–39.

163. Римаренко С. Чи можлива етнополітична стабільність в Україні?... / С. Римаренко // Відродження. – 1995. – № 3. – С. – 6.

164. Савицький Л. Хто захистить ромів в Україні? // Романі Яг. – 2003. – № 12. – 18 червня. – С. 7.

165. Серета Г. П. Українське законодавство у сфері забезпечення прав і свобод національних меншин та національні механізми його імплементації / Г. П. Серета // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 2. – С. 5–11.

166. Смыслов М. Международная правовая защита прав меньшинств / М. Смыслов // Московский журнал международного права. – 1993. – № 1. – С. 107–109.

167. Тузмухамедов Р.А. Национальные меньшинства под защитой международного права / Р. А. Тузмухамедов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 109–118.

168. У центральній виборчій комісії // Урядовий кур'єр – 9 квітня. – С. 5.

169. Удовенко Г. Й. Проблеми законодавчого забезпечення прав національних меншин України / Г. Й. Удовенко // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

170. Устав Организации Объединенных Наций // Международные акты о правах человека. – М., 1999. – С. 196–223.

171. Фельдман О. Б. Громадські організації національних меншин як суб'єкт етнонаціональної політики України / О. Б. Фельдман // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 49–55.

171. Чеботок Н. В. Порівняльні характеристика статусу національних меншин за Законом УНР “Про національно-персональну автономію” та Законом України “Про національні меншини в Україні”. / Н. В. Чеботок // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політ. науки. – 2002. – Вип. 16. – С. 506–511.

172. Чілачава Р. Пріоритети та стратегія реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України / Р. Чілачава, Т. Пилипенко // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – К., 2002. – С. 41.

173. Шкляр Л. Міжнаціональна злагода – стратегічний ресурс держави / Л. Шкляр // Урядовий кур'єр. – 1996. – 2 липня. – С. 6.

174. Шкляр Л. Поняття «національна меншина» у сучасному міжнародному праві / Л. Шкляр // Наук. зап. – К., 2005. – Вип. 27. – С. 6–18.

175. Шульга М. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин / М. Шульга // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – К., – С. 27–28.

Матеріали конференцій, з'їздів

176. Диалог украинской и русской культур в Украине: материалы III Межд. науч.-практ. конф. (г. Киев, 12–13 ноября 1998 г.). – К. : Фонд поддержки русской культуры в Украине, 1999. – 256 с.

177. Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ / Копенгаген, 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 235–254.

178. Документ Московської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ / Москва, 3 жовтня 1991 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 283–301.

179. Доклад Рабочей группы по вопросам меньшинств о работе ее шестой сессии (Женева, 22–26 мая 2000 г.).

180. Доповідь Нарadi експертів НБСЄ з питань національних меншин / Женева, 19 липня 1991 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 274–282.

181. Етнополітичний розвиток в Україні та стан української етнічності в діаспорі : сутність, реалії конфліктності, проблеми та прогнози на порозі ХХІ століття : тези п'ятої міжнародної наук.-практ. конф., (22–25 травня 1997 р.) – К. : Київський військовий гуманітарний ін-тут, 1997–463 с.

182. Етнополітологія в Україні : здобутки, проблеми, перспективи : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 27–28 вересня 2003 р. – К. : Ін-тут політ. і етнонац. досліджень НАНУ, 2004. – 257 с.

183. Засідання Ради представників кримськотатарського народу при Президентіві України (м. Сімферополь, 1 листопада 2002 р.) // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 70–71.

184. Паризька хартія для нової Європи / Париж, 21 листопада 1990 року // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 255–267.

185. Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав – учасниць НБСЄ / Відень, 19 січня 1989 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 215–234.

186. Підсумковий документ Мадридської зустрічі представників держав – учасниць НБСЄ / Мадрид, 6 вересня 1983 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 209–214.

187. Прикінцевий акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі / Гельсінкі, 1975 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998. – С. 187–208.

Електронні ресурси

188. Концепція державної мовної політики [Електронний ресурс] – http://www.minjust.gov.ua./files/11.7.06_3.doc

189. Луцишин Г. Національні меншини та політичний процес в Україні [Електронний ресурс] / Г. Луцишин. – <http://westukr.itgo.com/Lucyshyn.html>

Автореферати дисертацій

190. Товт М. М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 “Міжнародне право” / М. М. Товт – К., 2002. –16 с.

191. Шкляр Л. Є. Етнонаціональні чинники державотворення : політологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора

політ. наук : спец. 23.00.02. “Політичні інститути та процеси”/ Л. Є. Шкляр – К., 1996. – 39 с.

Науково-довідкова література

192. Абетка етнополітолога : довідковий посібник – в 2 т. / Ю. Римаренко, О. Мироненко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 1996. –

Т. 1. – 1996. – 224 с.

193. Етнічний довідник : у трьох частинах. – К. : Центр етносоціолог. та етнополіт. досліджень; Ін-тут соціології НАНУ, –

Ч. I. : Поняття та терміни – 1997. – 140 с.

194. Етнонаціональний розвиток України : Терміни, визначення, персоналії. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Академії наук України, 1993. – 807 с.

195. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – 942 с.

196. Международное право : словарь-справочник / В. Н. Додонов , В. П. Панов , О. Г. Румянцев. – М. : ИНФА-М, 1998. – 368 с.

197. Международное право : словарь-справочник / под общей ред. В. Н. Трофимова. – М. : ИНФА-М, 1997. – 362 с.

198. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. –

Т. 4: Н - П. – 720 с.

199. Офіційна Україна сьогодні : довідник. – К. : К.І.С., 2000. – 690 с.

200. Офіційна Україна сьогодні. Інформація станом на квітень 2005 року. – К. : К.І.С., 2005. – 708 с.

201. Україна : етнонаціональна палітра суспільного розвитку : словник -довідник. [Ю. Римаренко, М. Вівчарик, І. Іванченко, О. Картунов, І.Кресіна]. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 271 с.

202. Шреплер Х. А. Международные экономические организации : справочник / Х. А. Шреплер. – М. : Международные отношения, 1998. – 454 с.

203. Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. : О. Е. Кутафин. – М. : Большая российская энциклопедия, 2003. – 558 с.

Іноземна література

204. Anaya S. S. The Capacity of International Law Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. – P. 325–326.

205. An-Naim F. (ed) Human Rights in Cross-Cultural Perspectives. A Quest for Consensus. – Philadelphia, 1992.

206. Baka A. The Convention and the Protection of Minorities Under International Law // Macdonald R., Matscher F., Petzald H. (eds.) The European System of the Protection of Human Rights. – Boston, London, 1993.

207. Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities // E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. – New-York У United Nations Publication, 1979. – P. 96.

208. Collection of Opinions of the Advisory Committee on Framework Convention for the Protection of National Minorities Article by Article // A/CF/1/Secr(03)001 rev.1. – May 2003. – P. 255.

209. Daes E.I.A. Protection of Minorities under the International Bill of Human rights and the Genocide Convention. – Keln, 1973. – P. 41.

210. Dimitras, Panayote and Kalogeropoulou Thalia. "Electoral systems and ethnic minority". Paper prepared for the Conference on Minorities for Europe and Tomorrow, held at the University of Maribor, Slovenia. – February 1992.

211. Dinstein Y. Models of Autonomy. – N. Brunswick. – N.I. – 1981.

212. European Commission for Democracy through Law, Proposal Convention for the Protection of Minorities, Council of Europe. – 1991. – CDL (91)7.

213. Girasoli N. National Minorities : Who They? – Budapest, 1995. – P. 50.

214. Higgins R. Problems and Process : International Law and How We Use it. – Oxford : Clarendon Press. 1994.

215. International Journal on Minority and Group Rights. – 1997. – Vol.4. – № 1.

216. Johnston R. "The neighborhood effect revisited" // Society and Space. – № 4. – P. 41–56.

217. Kapotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. – P. 568.

218. Kymlicka W. Ethnic Relations and Western Political Theory // Opalski M. (ed.) Managing Diversity in Plural Societies : Minorities, Migration and National-Building in Post-Communist Europe. – Ottawa, 1998. – P. 275–322.

219. Minority Schools in Albania. P.C.I.J. – 1035. Ser. A/B. № 64. – P. 18.

220. Pan Ch., Pfeil B.S. Ethnos 63. National Minorities in Europe. – Wien: Braumiiller, 2003.

221. Pejic J. Minority Rights in International Law // Human Rights Quarterly. – 1997. – № 19. – P. 666–685.

222. Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion on the Greco-Bulgarian Communities // P.C.I.J. Reports (B/7). – 1930. – P. 33.

223. The Main Types and Causes of Discrimination, Memorandum Submitted by the Secretary General. UN Doc. E/CN. 4/ Sub. 2/40/ Rev. 1. 1949. – P. 58.

224. Thornberry P. Images of Autonomy and Implications // Ed. by M.Suksi. – The Hague : Kluwer Law International, 1998.

225. Wolfrum R. The Emergence of "New Minorities" as a Result of Migration // Peoples and Minorities / Dordrecht; Boston; London. – 1993. – P. 153–166.

З М І С Т

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН	11
1.1. Поняття "етнонаціональна меншина" та його теоретико-пізнавальні функції	11
1.2. Сучасні концепції та підходи щодо аналізу проблем національних меншин	27
1.3. Політико-правова думка в контексті захисту та реалізації прав етнонаціональних меншин	44
РОЗДІЛ II. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН...	61
2.1. Основні міжнародні інституції та стандарти дотримання прав етнонаціональних груп.....	61
2.2. Національні інститути захисту і реалізації прав етнонаціональних груп.....	78
2.3. Держава як гарант етнонаціональної політики	94
РОЗДІЛ III. ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИН В УКРАЇНІ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇХНІХ ПРАВ	112
3.1. Конституційно-правовий статус етнонаціональних меншин в національному законодавстві	112
3.2. Політико-правові аспекти забезпечення права на національно-культурну автономію	127
3.3. Права на політичне представництво та механізми його гарантування	141
ВИСНОВКИ	157
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА	

