

УДК 94:323.1(477+438)“1991/2014”

Олег ПІХ

ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ В ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ І ПОЛЬЩІ

Проаналізовано стан виконання Україною і Польщею міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав і свобод етнічних і національних меншин. Розглянуто особливості етнонаціональної політики держав при впровадженні спеціального законодавства у цій сфері та його відповідність міжнародно-правовим нормам.

Ключові слова: Україна, Республіка Польща, етнонаціональна політика, етнічні та національні меншини.

Однією з чутливих проблем для України у контексті розбудови ліберального демократичного суспільства та практичних кроків на шляху європейської інтеграції є питання захисту і функціонування національних меншин. Набуває вагомого значення досвід країн Центрально-Східної Європи, зокрема Республіки Польща (РП), що стала яскравим взірцем успішної суспільно-політичної трансформації. Приклад інституційної модернізації цієї країни заслуговує на увагу з огляду на суспільно-культурну, історичну та географічну близькість, схоже сприйняття цивілізаційних і демократичних цінностей.

Політико-правову базу кожної країни в етнонаціональній сфері можна охарактеризувати наступними критеріями: характер і об'єм міжнародних правових зобов'язань щодо захисту меншин, прийнятих і ратифікованих державою; процес формування внутрішньої правової бази діяльності етнонаціональних меншин та рівень інституціалізації відповідних органів державної влади відповідальних за політику щодо меншин та ін.

У контексті захисту прав національних меншин важливого значення набуває імплементація країнами правових норм і рекомендацій, які містяться у документах міжнародних та європейських структур ООН, ОБСЄ, Ради Європи, які й визначили основоположні міжнародно-правові стандарти у цій галузі. Україна і РП є активними учасниками цих організацій, критерії яких із захисту національних і етнічних меншин вони зобов'язалися впроваджувати у власне законодавство. Водночас принцип недискримінаційності є наріжним каменем європейської соціальної моделі та становить основу побудови європейського співтовариства¹. Тому створення інститутів і формування відповідної політико-правової бази, які б гарантували

¹ Романов Р. Запобігання та протидія дискримінації за ознаками етнічного походження і релігійних переконань: європейський досвід і Україна / Р. Романов // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / [під заг. ред. Ю. Тищенко]. – Київ, 2004. – С. 191.

захист прав національних меншин, вимагалися як від країн-кандидатів на вступ у ЄС, так і від тих держав, які своїм вектором обрали євроатлантичну інтеграцію.

З-поміж основоположних міжнародних актів щодо захисту меншин, які підписали та ратифікували Україна і Польща, є такі: “Європейська хартія регіональних мов або мов меншин” (прийнята Радою Європи 5 листопада 1992 р.)², “Декларація прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин” (схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1992 р.)³ і “Рамкова конвенція про захист національних меншин” (відкрита до підписання від 1 лютого 1995 р.)⁴. Утвердженню норм і стандартів дотримання прав національних меншин сприяють також Рекомендації Ради Європи та ОБСЄ: Гаазькі (1996) – щодо прав національних меншин у сфері освіти, Ословські (1998) – мовні права національних меншин і Лундські (1998) – щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті. Вони є радше політичними нормами і не мають юридичної сили, однак розроблені на основі їх вимог проекти юридичних документів, які приймають держави, створюють ефективну міжнародно-правову базу в сфері захисту прав меншин⁵.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин актуалізувала проблеми правового захисту окремих мов, з метою збереження на європейському континенті мовного та етнічного розмаїття. Хартія передбачила зобов’язання держав зі збереження і гарантування деякої сфери застосування таких мов, які “традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави та відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави” (ст. 1)⁶.

Прийняття Рамкової конвенції стало першою юридично зобов’язуючою міжнародною багатосторонньою угодою у цій сфері та водночас окреслило основні підходи у питанні захисту прав національних меншин у державах-членах Ради Європи. Закріплено заборону будь-яких форм дискримінації на підставі належності до етнічних чи національних спільнот, які складають меншість щодо титульної нації. Її положення, впроваджені через норми національного законодавства, дозволили значно розширити механізми реалізації захисту прав меншин, адже держави-учасниці періодично подають звіти про дотримання положень Рамкової конвенції, висновки з яких робить Дорадчий комітет Рамкової конвенції⁷.

На момент підписання Рамкової конвенції у внутрішньому законодавстві як України, так і Польщі існувала значна кількість неврегульованих норм, які безпосередньо стосувалися захисту інтересів і функціонування національних меншин. Незважаючи на те, що формування правової бази щодо захисту меншин було вимогою вступу в ЄС, її прийняття викликало дискусію серед громадськості та

² Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_014.

³ Декларація прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_318.

⁴ Рамкова конвенція про захист національних меншин [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_055.

⁵ Коцур В. Міжнародні документи про захист прав меншин та їх реалізація в Україні: політологічний дискурс / В. Коцур // *Spheres of Culture*. – Lublin, 2014. – Vol. 8. – P. 480.

⁶ Європейська хартія регіональних мов...

⁷ Романов Р. Запобігання та протидія дискримінації... – С. 190.

політичних сил Польщі, остаточна ратифікація міжнародних актів затягнулася – і лише у 2001 р. Польща приєдналася до “Рамкової конвенції про захист національних меншин”, а 2009 р. – до “Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”. Серед причин були демографічні та соціально-психологічні наслідки Другої світової війни та складні суспільно-політичні й гуманітарні відносини в системі польсько-українських, польсько-німецьких, польсько-білоруських, польсько-чеських, польсько-литовських координат тощо⁸. Водночас, враховуючи, що прийнята у 1997 р. Конституція РП закріплювала правовий статус меншин (зокрема ст. 35 гарантувала польським громадянам, що належать до національних і етнічних меншин, збереження та розвиток власної мови, звичаїв і культурних традицій; закріплено право створювати власні освітні та культурні інституції і заклади, які служать охороні релігійної totoжності⁹), у політичних та суспільних дискусіях постало питання: чи взагалі Польщі потрібний закон про національні та етнічні меншини і ратифікація Рамкової конвенції¹⁰.

Узгодження внутрішнього законодавства з міжнародними конвенціями у сфері захисту меншин були серед критеріїв готовності країн-кандидатів до вступу в ЄС. Така оцінка базувалися також на висновках і рекомендаціях, вироблених ОБСЄ, зокрема офісом Верховного комісара з питань національних меншин. Проте, оскільки документи ОБСЄ не були юридично обов’язковими для виконання і віддзеркалювали скоріше контури означених проблем, аніж чіткі правові стандарти, посилення на них мали переважно рекомендаційний характер. Однак така політика “морального заохочення” ЄС була достатньо вдалою. Свідченням цього стали реальні позитивні зміни в міжетнічних стосунках і режимах захисту меншин у країнах, що намагалися якомога скоріше здобути право приєднатися до розширеного ЄС¹¹.

Ратифікацію конвенції у Польщі розпочав уряд Є. Бузека, внісши 23 вересня 1999 р. проект закону до Сейму на обговорення, що однак викликав значні суперечки. Задля остаточного його ухвалення польським парламентарям довелося розробити до проекту пояснювальну декларацію, у якій уточнювалося, до кого саме мала застосовуватися конвенція. Це стосувалося насамперед норми Рамкової конвенції, що унезалежнювала захист осіб, які належать до національних меншин з їхнім громадянством, а отже, підкреслювалися тенденції до визнання цього статусу за нелегальними працівниками чи мігрантами. Однак, на думку уряду Польщі та Сейму, Рамкова конвенція повинна застосовуватися на території РП виключно щодо її громадян, згідно з традиційно прийнятими концепціями поняття національної чи етнічної

⁸ Піляєв І. Особливості взаємодії демократичної держави і громадянського суспільства у сфері захисту національних меншин: досвід країн Вишеградської групи та Балтії / І. Піляєв // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2013/4 (66). – С. 38.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

¹⁰ Hausner W. Polska ratyfikacja Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszosci Narodowych (nowy poziom ochrony mniejszosci) / W. Hausner // Status prawny mniejszosci narodowych w Polsce w swietle Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszosci Narodowych: materialy z konferencji (Warszawa, 23–24 pazdziernika 2000). – Warszawa, 2001. – S. 21–22.

¹¹ Беліцер Н. Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин: нові тенденції / Н. Беліцер // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / [під заг. ред. Ю. Тищенко]. – Київ, 2004. – С. 208.

меншини¹². Зрештою, такий підхід відповідав загальноєвропейській практиці. Крім цього, висловлювалися побоювання (незважаючи на нечисленність і розпорошеність офіційно визнаних національних меншин в Польщі) щодо додаткових навантажень на державний і регіональні бюджети, не співмірності прав поляків у інших країнах з правами меншин у Польщі, в тому числі в Литві, Білорусі, Україні та Німеччині, а також проблеми з використанням мов етнонаціональних меншин в органах влади.

Проте в остаточній редакції закону, прийнятого Сеймом РП 27 квітня 2000 р. було обгрунтовано, що суб'єктом, на який поширюється дія Рамкової конвенції в Польщі, є виключно окрема особа з громадянством, яка має право самостійно відносити себе до осіб, що належать або не належать до меншини. З 1 квітня 2001 р. вона вступила в дію. Водночас залишалися положення конвенції, прийняті з певними застереженнями або недостатньо чітко прописані у законодавстві, зокрема заборона будь-яких дій щодо асиміляції національних меншин, вживання мов меншин в органах влади та найменуванні вулиць і топографічних об'єктів тощо¹³. Ви рішення цих питань потребувало прийняття спеціального законодавства про національні та етнічні меншини, який мав комплексно регулювати всі сфери їх життя. Поза увагою польських законодавців залишився й донині не ратифікований Протокол № 12 до "Європейської конвенції з прав людини" від 4 листопада 2000 р., що забороняє будь-яку дискримінацію, у тому числі й представників національних меншин¹⁴. Україна ратифікувала протокол ще 1 липня 2006 р.

З розпадом Радянського Союзу Україна розпочала тривалий процес демократичних перетворень і реформування внутрішнього законодавства. При цьому етнонаціональна сфера достатньо чітко корелювалася з політичними процесами в країні (геополітичним вибором України як частини Європи чи як складової євразійського простору). Євразійська геополітична орієнтація означала сприйняття концепції поліетнічності України або взагалі вбачала в українцях відгалуження об'єднаного східнослов'янського етносу. Вхідження в Європейський політичний і культурний простір означатиме надання переваги усталеній в Європі концепції титульного (державоутворюючого) етносу та національних меншин, що разом складають об'єднану громадянством політичну націю¹⁵. Сучасний етап історичного розвитку підтвердив вибір України на користь європейської орієнтації. Водночас прагнення інтеграції до Європи мусить ґрунтуватися на деяких передумовах, зокрема дотриманні європейських правових норм. У контексті співробітництва України з Радою Європи значну увагу приділено розширенню міжнародно-правової бази та приєднанню нашої держави до договорів, укладених в рамках цієї міжнародної організації. Однією з умов вступу України до організації, що містилися у Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи 1995 р., мало стати приєднання країни

¹² Швидюк С. Ратифікація Рамкової конвенції про захист національних меншин у контексті національної політики Польщі / С. Швидюк // Політологічні та соціологічні студії: зб. наук. праць. – Чернівці: Рута, 2005. – Т. 3. – С. 341.

¹³ Швидюк С. Ратифікація Рамкової конвенції... – С. 342.

¹⁴ Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_537

¹⁵ Долженков О. Ратифікація документів Ради Європи з етнокультурних питань і внутрішньополітична боротьба / О. Долженков // Вісник Львівського університету. Серія: філософські науки. – Львів, 2002. – Вип. 4. – С. 339.

протягом року до низки європейських конвенцій¹⁶. Запроваджуючи регуляторну законодавчу базу щодо міжетнічних відносин, хоча й з порушенням строків своїх зобов'язань, українська влада в цілому взяла до уваги приписи головних міжнародних актів, у тому числі і Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, які Верховна рада України ратифікувала у 1997 р. і 1999 р. відповідно. Однак Закон про ратифікацію останньої 12 липня 2000 р. був визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції, оскільки він прийнятий з порушенням процедурних питань¹⁷. Другу ратифікацію здійснено 2003 р. без належного термінологічного перекладу¹⁸. Об'єктом Хартії є мови, котрим загрожує зникнення як етнокультурному явищу. В Україні виникли проблеми з термінами, тому що в оригіналі документа йдеться не про “регіональні мови або мови меншин”, а про поняття – “регіональні або міноритарні мови”¹⁹. Відповідно через спотворення суті Хартії в українському законі про її ратифікацію, вона стала механізмом підтримки функцій найбільш поширеної і розвиненої на території України російської мови (хоча насправді цей документ спрямований на захист мов, яким загрожує зникнення)²⁰. Зауважимо, що не всі держави-члени Ради Європи підписали і ратифікували Хартію (з пострадянських країн цього не зробили Литва, Латвія, Естонія, Грузія, а Російська Федерація та Молдова тільки підписали документ і не ратифікували його).

Приєднання України до Рамкової конвенції посилило її міжнародні-правові гарантії із захисту прав і свобод меншин. Про це свідчив також висновок щодо України Дорадчого комітету Рамкової конвенції про захист прав національних меншин від 22–24 листопада 1999 року, у якому відзначено, що у нашій державі встановлено основні засади недискримінації, зокрема такі положення закріплені Конституцією та Кримінальним кодексом. Водночас комітет звернув увагу на те, що в Україні не встановлено чіткого переліку національних меншин, а положення Закону України “Про національні меншини” поширюються лише на громадян України, чим встановлюється обмеження за ознакою громадянства²¹. У той же час, у Європі немає країн, в яких до числа національних меншин належали б негромадяни, хоча з боку Ради Європи до України неодноразово висувалися вимоги чи принаймні надавалися рекомендації розповсюдити систему захисту національних меншин на всіх представників меншин – і навіть тих, хто не мають українського

¹⁶ *Гіждіван Л.* Становлення та розвиток співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук: спец. 12.00.11 “Міжнародне право” / Л. Гіждіван. – Київ, 2001. – С. 10.

¹⁷ Там само. – С. 13.

¹⁸ Закон України від 15.05.2003 р. № 802-IV “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” // Офіційний вісник України. – 2003. – № 24. – Ст. 1109.

¹⁹ *Рогульська Х.* Рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин як інструменти захисту мови в європейському законодавстві. Характеристика документів / Х. Рогульська // Міжнародні зобов'язання України та Німеччини в контексті європейської мовної політики: українсько-німецький студентський семінар із соціолінгвістики: зб. статей і тез / [за ред. Г. Мацюк]. – Львів, 2010. – С. 63–64.

²⁰ *Пшик О.* Міжнародне та українське законодавство про мовні права національних меншин / О. Пшик // Там само. – С. 63.

²¹ *Романов Р.* Запобігання та протидія дискримінації... – С. 197.

громадянства²². Ключовою проблемою, у порівнянні з імплементацією стандартів Ради Європи в законодавство України, є їх фактичне дотримання. Саме ця сфера виконання державою своїх зобов'язань викликає найбільшу критику у європейських інституцій. В Україні, попри те, що прояви дискримінації не є результатом цілеспрямованої політики держави, не рідко спостерігаються порушення прав людини в різних сферах суспільного життя, про що свідчать розслідування та висновки органів Ради Європи, зокрема Парламентської Асамблеї та Венеціанської комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, національних та зарубіжних правозахисних неурядових організацій.

Міжнародно-правові акти у сфері захисту прав національних меншин не вирішували весь комплекс означених проблем, адже визначали базові стандарти етнонаціональної політики без врахування специфіки кожної окремої країни. Забезпечення практичних питань вимагало прийняття спеціального внутрішнього законодавства.

Національне правове поле щодо захисту прав меншин у Польщі сформовано з наступних законодавчих і нормативних актів: Конституції РП 1997 р., статей відповідних законів (зокрема й окремого спеціального закону 2005 р. “Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову”), постанов і розпоряджень уряду та міністерств, що гарантують права меншин, а також включення статей про права національних меншин у двосторонні договори, котрі укладаються між сусідніми країнами.

Одними з перших нормативних документів міжнародного характеру, які гарантували права національних меншин, були двосторонні договори Польщі, яких є 16, у тому числі й договір між Україною і РП “Про добросусідство, дружні відносини і співробітництво”²³, підписаний 18 травня 1992 р. Ст. 11 цього договору регламентувала становище та захист польської меншини в Україні та української в Польщі.

Важливим документом, що закріплював правовий статус меншин, була прийнята 1997 р. Конституція РП. У ній закріплено поняття громадянської нації або народу, що охоплює всіх громадян держави незалежно від їх національності чи етнічного походження. Водночас згідно зі ст. 35, польським громадянам, які належали до національних і етнічних меншин, забезпечено збереження та розвиток власної мови, звичаїв і культурних традицій. Це закріплено правом створювати власні освітні та культурні інституції і заклади, які служать охороні релігійної totoжності²⁴.

Знаковим етапом формування внутрішньої правової бази функціонування меншин в Республіці Польща було прийняття Закону “Про національні й етнічні меншини та регіональну мову”²⁵, ухваленого 6 січня 2005 р. та який вступив у дію 1 травня 2005 р. (Україна прийняла подібний Закон “Про національні меншини в

²² *Беліцер Н.* Міжнародна та європейська системи захисту прав меншин... – С. 208.

²³ Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/616_172

²⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

²⁵ *Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. “O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym”* // [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2005/s/17/141>

Україні” у 1992 р., була однією з перших серед країн Центрально-Східної Європи, ще до ухвалення основних європейських хартій щодо захисту меншин). Законом встановлено комплекс заходів, пов’язаних зі збереженням і розвитком культурної тотожності національних і етнічних меншин, а також регіональних мов. У документі закріплено визначення національних та етнічних меншин, їх права, а також визначено завдання і компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування у цій сфері²⁶. Затверджено і чіткий перелік меншин, причому закон національними й етнічними меншинами визнає лише “традиційні” меншини і не поширюється на іммігрантські групи. Ст. 2 до національних меншин віднесено білоруську, чеську, литовську, німецьку, вірменську, російську, словацьку, українську і єврейську (проживають на території РП не менше 100 років і ототожнюють себе з нацією, яка має власну державу), а до етнічних – караїмську, лемківську, ромську (циганську) і татарську (відповідно, що не мають власної держави)²⁷.

Дискусійним виявилось питання щодо можливості використання мови меншин в органах самоврядування поряд з державною, відтак і надання подвійних назв населеним пунктам та географічним об’єктам у місцях компактного проживання цих груп. Законодавство допускає вживання мови меншин як допоміжної в місцевих органах гміни лише, якщо їх не менше 20 % від загальної чисельності населення, що, наприклад, не дозволило скористатися цим правом українській меншості, яка проживає дисперсно по всій території Польщі, і у жодній гміні не становить понад 20 % населення²⁸. Натомість український Закон “Про засади державної мовної політики” 2012 р. надає таке право на регіональному рівні уже при 10 %.

Позитивне значення мало регламентування польським законодавством спеціальних заходів, що повинні здійснюватися органами державної влади з метою захисту, розвитку і підтримки діяльності, збереження власної тотожності меншин. Формування органів влади відповідальних за політику меншин відбувалося на різних рівнях державного управління та місцевих адміністрацій. Першочергові завдання щодо функціонування та захисту меншин з 1997 р. поклалися на Міністерство внутрішніх справ і адміністрації (з 2011 р. Міністерство адміністрації та оцифрування). Проблематикою меншин займалися й інші урядові органи: Міністерство національної освіти, Міністерство праці і соціальної політики, Головне статистичне управління та ін. При Голові Ради Міністрів у галузі вироблення і координації політики уряду щодо національних й етнічних меншин на постійній основі діє Міжвідомча група у справах національних меншин, що відіграє роль дорадчого колегіального органу. Розробка законопроектів, пов’язаних із забезпеченням потреб, а також моніторинг і дослідження стану окремих меншин у регіонах покладено також на парламентську Комісію національних та етнічних меншин, яка

²⁶ Швидюк С. Польське і українське спеціальне законодавство щодо національних меншин: порівняльна характеристика / С. Швидюк // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ, 2005. – Вип. 30. – С. 719.

²⁷ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. “O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym” // [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2005/s/17/141>

²⁸ Швидюк С. Польське і українське спеціальне законодавство щодо національних меншин... – С. 721.

діє в Сенаті РП. На регіональному рівні впроваджено інститут Уповноваженого воєводи у справах національних і етнічних меншин²⁹.

Одним з ключових положень спеціального законодавства Польщі у сфері захисту меншин стали чітко прописані напрямки цільового фінансування. В Україні такі витрати покладено на Державний бюджет, однак не конкретизовано, які саме види діяльності потрібно фінансувати.

В Україні з часу здобуття Незалежності напрацьовано достатньо широку нормативну базу, спрямовану на забезпечення прав національних меншин. Одним із найважливіших законодавчих актів в етнонаціональній сфері залишається Закон “Про національні меншини в Україні”³⁰, ухвалений 25 червня 1992 р. Згідно з його положеннями встановлено заборону дискримінації за етнічними ознаками, усім громадянам країни незалежно від їх національного походження гарантовано рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримка їхнього самовизначення. Однак закон, прийнятий одним з перших серед постсоціалістичних країн, не відображає розвиток міжнародних правових стандартів. Наприклад, нечітко подано визначення таких ключових термінів, як “національні меншини” чи “корінні народи”, не визначено вимог, за якими представників тих чи інших груп можна було б зараховувати до кола національних меншин, відсутні часові критерії проживання на даній території та кількісні показники. Тому перед українською владою назріла необхідність перегляду і корекції цієї сфери законодавства з метою усунення низки нормативних колізій. Насамперед це передбачає напрацювання чіткої стратегії та прийняття узгодженої “Концепції державної етнонаціональної політики”³¹.

Складовою системи гарантій реалізації захисту прав національних та етнічних меншин в Україні є конституційні гарантії. Вони передбачені ст. 24 Конституції України, у якій зазначено, що всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи, рівні перед законом. Ст. 10–11 проголосили демократичні принципи мовної політики, визнали права різних мов у державі. Українська мова має статус державної, а мови етнічних меншин – державний захист³². Гарантуючи права меншин, українська держава виходить з того, що вони є невід’ємною частиною загальноновизнаних прав людини. Тому Конституція України встановила, що існуючі міжнародні договори щодо захисту прав і свобод громадян, чинність яких підтверджено ратифікацією у Верховній Раді, є обов’язковою частиною її національного законодавства.

Що стосується мовного питання, то, попри те, що єдиною державною мовою в Україні є українська (це положення закріплене в Конституції України), право на використання мов національних меншин передбачене українським законодавством, зокрема Законом “Про засади державної мовної політики” 2012 р. Відповідно

²⁹ Швидюк С. Інституційні процеси в етнонаціональній сфері республіки Польща (на прикладі української національної меншини): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політичних наук: спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / С. Швидюк. – Чернівці, 2006. – С. 9.

³⁰ Про національні меншини в Україні [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

³¹ Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / [під заг. ред. Ю. Тищенко]. – Київ, 2004. – С. 7–8.

³² Бурдяк В. Розвиток державної етнонаціональної політики в сучасній Україні / В. Бурдяк // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – Київ, 2008. – Вип. 40. – С. 136.

до нього, поряд з українською як державною, істотно розширено використання регіональних мов (якщо кількість носіїв цих мов не менше 10% від населення певного регіону, а в окремих випадках й менше 10%). Документ містить неоднозначні трактування, визначаючи регіональні мови або мови меншин України, щодо яких застосовуються заходи, спрямовані на їх підтримку, де попри декларативно рівні права і можливості розвитку мов усіх національних меншин, для російської мови передбачені певні переваги. Загалом, закон накладає на державу надмірні зобов'язання щодо захисту мовних спільнот, які цього не потребують. Водночас ті регіональні мови, які, згідно з визначенням Хартії регіональних мов або мов меншин, дійсно потребують захисту, у прийнятій редакції залишаються без підтримки органів державної влади України. До того ж, закон відкрив широкі можливості для політичних спекуляцій у мовному питанні, які провокують нестабільність у країні. Тому, з одного боку, зовнішньополітичні пріоритети вимагають уважного ставлення до проголошених Радою Європи стандартів, а з другого, внутрішня політико-правова колізія створює загрозу розвитку не лише мові державоутворюючого етносу, а й стабільності та цілісності всієї держави³³.

В Україні органи центральної та місцевої влади постійно розробляють і реалізують державні програми щодо захисту політичних, культурних і освітніх прав національних меншин. Однак серйозною перешкодою на цьому шляху є відсутність скоординованої етнополітики, яку можна було би вважати органічною складовою внутрішньої і зовнішньої політики держави. Тому концептуальне значення мала б розробка та впровадження дієвої “Концепції державної етнополітичної політики України”, заснованої на міжнародних правових стандартах та такої, яка б органічно віддзеркалювала сучасний стан національних та етнічних меншин в Україні.

Отже, особливістю формування політико-правової бази регулювання етнополітичних процесів як у Польщі, так і в Україні стало широке застосування в національному законодавстві міжнародних стандартів захисту прав меншин, сформульованих у базових документах європейського співтовариства. Однак складнощі ратифікаційного процесу в обох країнах показали суперечності у ставленні різних політичних сил та суспільних середовищ до проблеми діяльності національних меншин. Проявами цих процесів були намагання звести сферу функціонування національних меншин здебільшого до культурно-освітнього рівня, зменшення їх участі в громадсько-політичній діяльності; суперечки щодо використання мов меншин у державних установах та судівництві.

Законодавча база Республіки Польща розроблялася з врахуванням базових принципів європейської системи захисту прав етнічних та національних меншин. У ній чітко визначено статус, напрямки цільового фінансування, заборонено будь-яку дискримінацію та примусову асиміляцію меншин. Акцент також зроблено на соціально-безпекових проблемах функціонування етнічних та національних спільнот, адже усвідомлюється значення захисту їх прав для громадянського миру і злагоди.

Для України важливим є досвід як Польщі, так і інших європейських країн в налагодженні співробітництва державних органів влади та меншин на загальнодержавному і місцевому рівні, їх активне залучення в систему адміністрування, вироблення засад самоорганізації, а також запровадження реальних правових,

³³ Долженков О. Ратифікація документів Ради Європи... – С. 343.

організаційних, фінансових механізмів розв'язання проблемних питань меншин. Українське спеціальне законодавство, попри декларативне створення сприятливих умов для захисту прав меншин, за своєю сутністю є недосконалим, внутрішньо суперечливим і часто не враховує сучасних реалій. Існують значні проблеми, пов'язані з механізмами його практичної імплементації, зокрема з повним або частковим невиконанням органами державної влади своїх зобов'язань, відсутністю бюджетного фінансування, бюрократизацією процесів на місцях тощо. А тому назріла необхідність внесення змін і доповнень до законодавства у цій царині.

Олег Пих. Соблюдение международных стандартов в этнонациональной политике Украины и Польши

Проанализировано выполнение Украиной и Польшей международных обязательств в сфере защиты прав и свобод этнических и национальных меньшинств. Рассмотрены особенности этнонациональной политики государств во внедрении специального законодательства в этой сфере и его соответствие международно-правовым нормам.

Ключевые слова: Украина, Республика Польша, этнонациональная политика, этнические и национальные меньшинства.

Oleh Pikh. Compliance with international standards in the ethno-national policies of Ukraine and Poland

The articles analyses state of implementation of international obligations of Ukraine and Poland to protect the rights and freedoms of ethnic and national minorities. It focuses on features of ethnic and national policies of these states in the area of implementation of specific legislation and their compliance with international legal norms.

Key words: Ukraine, Poland, ethno-national policy, ethnic and national minorities.