

КОНСТИТУЦІНЕ ПРАВО

*Клименко Л. С.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова*

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ ТА ЇХ ПРАВО НА КОРИСТУВАННЯ РІДНОЮ МОВОЮ

Розглянуто та проаналізовано тлумачення поняття “національні меншини”, його відмінність від поняття “етнічні меншини”. Розкрито нормативне закріплення та реалізація права на користування рідною мовою, захист та охорону, а також зроблено аналіз найважливіших міжнародних документів, які надають їм цілий ряд додаткових прав.

Запропоновано власне визначення поняття “національна меншина”.

Ключові слова: національні меншини, мова, права, використання.

Актуальною проблемою у сучасних умовах розвитку держав світу, а саме у зв'язку зі створенням демократичного суспільства, постає в першу чергу, проблема можливості людини реалізувати ті права, які гарантовані їй Основним Законом та іншими демократичними законами держави. На етапі становлення громадянського суспільства, як правило, важливою є проблема забезпечення прав національним меншинам, які також бажають самореалізуватися, використовувати гарантовані їм державою права, втілювати в життя можливості, надані їм законодавством. Основну роль при цьому відіграє питання про право користування рідною мовою національними меншинами.

Дана проблематика є актуальною і є предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема В. Євтуха [1], В. Кимлічка [2], В. Нікітюка [3], Т. Рудницької [4]. Однак, вони недостатню увагу приділили дослідженню саме праву національних меншин у сфері використання їх рідної мови.

Метою статті є аналіз змісту таких понять як “етнічні меншини” та “національні меншини”, оскільки і досі не існує універсального визначення та законодавчої узгодженості цих понять як на загальнодержавному, так і на міжнародному рівні, а також дамо власне визначення. Ми розкриємо нормативне закріплення та реалізацію права на користування рідною мовою, їх захист та охорону, а також проаналізуємо найважливіші, на нашу думку, міжнародні документи, які надають їм цілу низку додаткових прав.

Більшість сучасних країн світу є поліетнічними державами, тобто такими, в етнонаціональній структурі яких, окрім титульного етносу, під яким розуміється етнічна нація, що дала назву державі, та корінних народів (нащадків тих, хто населяв географічну область, частиною якої є дана країна, у період встановлення існуючих державних кордонів), особливе місце займають національні меншини.

Однак, загальні процеси тяжіння світової спільноти до встановлення примату права призвели до певної невизначеності у розмежуванні національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин та корінних народів, а також відсутність загальновизнаної міжнародно-правової дефініції “національна меншина” у міжнародних нормативно-правових актах, де лише особливого значення надають класифікації прав національних

меншин та їх захисту. Причина цього полягає у варіативності існування національних меншин та їх проявів у різних сферах суспільного життя.

Меншини передусім відрізняються в залежності від способу проживання: одні з них мешкають компактно у чітко визначених регіонах окремо від основної частини населення, інші – проживають розсіяно по всій країні. У деяких країнах національні меншини користуються певним ступенем самоврядування, у інших цей фактор відсутній. Складність цієї проблеми полягає ще й у тому, що визначення частини населення як національні меншини стосовно її правового статусу у суспільстві є більше політико-правовим, ніж науковим поняттям.

Незважаючи на тенденції, що вже позначилися і на досить інтенсивному розвитку міжнародного права саме в цій галузі, досі не існує не тільки універсально прийнятних визначень щодо категорії “меншини”, а й навіть узгодженої термінології, яка була б загальноприйнятною якщо не в усьому світі, то принаймні на території Європи. Так, наприклад, серед міжнародних документів стосовно прав меншин простежується суперечливість між Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, ст. 27 якого згадує про держави, в яких є “етнічні, релігійні або мовні меншини” [5], і головним правозобов’язуючим документом Ради Європи, сама назва якого – Рамкова конвенція про захист національних меншин – свідчить, що поняття “меншини” в європейському контексті можна звести і виключно до “національних” меншин [6].

Характерно, що в жодному з цих документів, як і в Декларації Генеральної асамблеї ООН 1992 р., не міститься визначень, які саме групи або категорії підпадають під дію цих документів. Визначення цього терміну відсутнє і в інших документах Ради Європи, в тому числі і в Європейській Хартії про регіональні мови або мови меншин.

Така ситуація і не викликає подив, оскільки у законодавстві різних держав світу або взагалі відсутній термін “національна меншина”, або його ототожнюють з “етнічною меншиною”. Наприклад, в Угорщині “національною і етнічною меншиною є будь-яка народність, яка проживає на території Угорської Республіки не менше ста років, складає в структурі населення держави меншину, представники якої є громадянами Угорської Республіки, мають своєрідну мову й культуру, традиції якої відрізняють її від решти населення країни і з боку представників цієї народності відчувається усвідомлений вияв прагнення до єдності, спрямоване на збереження національної культури й традицій, відображення й захист інтересів національного колективу, який склався історично” [7, 1].

Разом з тим у Конвенції про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин, укладеній у межах СНД у 1994 р., здійснена спроба дати загальне визначення цього поняття: “...Під особами, що належать до національних меншин, розуміються особи, що постійно проживають на території однієї Договірної Сторони і мають її громадянство, які за своїм етнічним походженням, мовою, культурою, релігією чи традиціями відрізняються від основного населення даної Договірної Сторони” [8, 408].

Визначення даного поняття знаходимо і в українському законодавстві, а саме в Законі України “Про національні меншини в Україні”. Згідно зі ст. 3 закону, “До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою”. Тобто як громадяни України вони зможуть вимагати для себе усіх прав, законодавчо гарантованих національним меншинам. Насамперед, це право на національно – культурну автономію, яка, згідно чинного закону, передбачає

користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови, не тільки через національно – культурні товариства, а й у державних навчальних закладах [9].

Серед науковців також існує невизначеність у тлумаченні самого терміну “національна меншина” та його ідентичності з “етнічною меншиною”. Так, Т. М. Рудницька [4, 21], та А. М. Василенко [10, 19] ототожнюють поняття етнічні та національні меншини та стверджують, що етнічні меншини – це національні меншини в етнічному складі нації.

Ми не погоджуємося з даним твердженням, оскільки на нашу думку, поняття “національна” та “етнічна меншина” не тотожні, хоча й близькі за змістом, оскільки вони є похідними від категорій “нація” і “етнос”. Поняття “етнічна меншина” ширше за змістом, ніж “національна”. Тому у переважній більшості випадків “національну меншину” складають особи певної національної приналежності, частина яких мешкає в іншій державі або навіть є в іншій державі титульною і, отже, дала назву такій державі. На відміну від національної меншини, етнічну меншину складають усі особи певної національно-етнічної приналежності, які проживають на законних підставах у межах конкретної держави, є її громадянами та за її межами не мають власної держави (не є нацією, яка дала назву державі) або взагалі не визнаються нацією, а лише вважаються етнічним утворенням.

Іші ж дотримуються тієї думки, що національні меншини є етнічними групами. Так, В. Нікітюк вживає термін “етнонаціональні меншини”, як етнічні групи, відмінні від інших груп, зокрема національної більшості, на території суверенної держави [3, 8]. У той час як В. Євтух звертається до понять етнічних і національних меншин, які для нього є близькими, але не є синонімами. Він ґрунтується на тому, що національна меншина є різновидом етнічної меншини [1, 6]. А В. Кимлічка застосовує поняття “етнокультурна меншина” як збірний термін для позначення всіх груп населення, які за своїми етнічними ознаками відрізняються від домінуючої групи (більшості, титульного етносу) [2, 32].

Тут варто частково погодитись із тим, що етнонаціональні чи етнокультурні меншини – це певна група людей, яка становить меншу частину населення країни та не займає панівного становища, з огляду на їх національність, критеріями самовизначення якої є наявність власної мови, культурних і релігійних традицій. Вплив таких факторів як: етнічна та культурна диференціація, існування різних мовних груп і держави, у якій складає більшість власна національна група, становить самоідентифікацію національної меншини.

Однак, на нашу думку, саме поняття етнонаціональні меншини є несумісним, оскільки, як зазначалось вище, поняття “етнос” та “нація” не тотожні та не можуть сполучатися, оскільки мають різне значення.

Таким чином, саме чітке з'ясування змісту поняття “національна меншина” стає важливим фактором дослідження їх прав, служить ключем для розуміння статусу національних меншин, а також їх участі в державотворчих процесах як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні.

Дослідження правового статусу національних меншин неможливе без аналізу їх загальних прав та специфічного права на користування рідною мовою. Саме для цього ми визначемо, якими документами встановлюються права, що ними користуються визначені групи. Це насамперед, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р., [5] Декларацією ООН про права осіб, що належать до національних чи

етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 р., [11] а на регіональному рівні – також Рамковою Конвенцією Ради Європи про захист національних меншин 1995 р. [6]

Безпосереднє відношення до проблем прав меншин мають й інші міжнародні угоди, до яких належать Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього (1948 р.), [12] Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), [13] Конвенція про права дитини (1989 р.) [14] і Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (ЮНЕСКО, 1960 рік) [15], Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва [16].

Однак, жоден із існуючих нині міжнародних договорів не охоплює в комплексі права меншин. Тим не менш деякі важливі угоди дають представникам меншин можливість виражати і зберігати свої мовні, релігійні і культурні, особливості.

Крім того, пункт 1 статті 2 Декларації ООН прав осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин, проголошує право національних меншин “використовувати свою мову приватно і публічно, вільно і без будь-якого втручання чи дискримінації”

У Декларації ООН прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, на відміну від Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який обмежується лише поняттями “етнічні” та “мовні” меншини, вживаються такі терміни, як “національні”, “етнічні”, “релігійні”, і “мовні” меншини. У цьому документі, національні й етнічні меншини відокремлені сполучником “або” і тут не дається трактування цих понять [11].

Вживається термін “національна меншина” і в документах міжнародної організації ОБСЄ, де під “національною меншиною” мають на увазі тільки громадян певної держави. Поняття національна меншина підкреслюється у першому розділі Рамкової конвенції про захист національних меншин, а саме у ст. 5 цього документа і стосується групи осіб в країні, які: проживають на її території і є її громадянами; підтримують тривалі, міцні зв’язки з країною; демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики, мотивують зацікавленість зберегти те, що становить їх спільну індивідуальність, культуру, традиції, релігію або мову [6].

Так, правові акти, прийняті як самою Радою, так і Організацію з безпеки і співробітництва в Європі спрямовані на забезпечення національним меншинам ряду широких додаткових прав.

Гаазькі рекомендації 1996 року щодо прав національних меншин на освіту встановлюють, що держава повинна забезпечити, щоб навчання на дошкільному, частина навчального матеріалу в середній школі відбувалося мовою меншини [17]. Дані рекомендації вказують, що представники національних меншин повинні мати необмежений доступ до різних рівнів освіти рідною мовою. Крім того, значна увага приділяється питанням свободи совісті та застосуванню механізмів, які б гарантували реалізацію відповідних принципів щодо етнічних, релігійних та мовних меншин. Однак, вони не є всебічними і вичерпними, а виступають як загальна основа для формування державами політики у галузі освіти меншин. Це є цілком зрозуміло та очевидно враховуючи їх назву, що несе лиш рекомендаційний, а не зобов’язуючий характер.

У 1998 році ОБСЄ затвердила Ословські рекомендації щодо мовних прав меншин. Вони є на сьогоднішній день корисними, зокрема у розробленні державної мовної політики та підготовці законів, і вони сприяють ефективному здійсненню мовних прав національних меншин, зокрема у державній сфері. Головною їхньою метою є роз’яснення сутності

існуючої сукупності прав, не спрямованих на їх обмеження тієї чи іншої особи або групи осіб та їх гармонійне застосування у різних сферах суспільного життя [18].

Переваги рекомендацій полягають у тому, що вони пропонують таку політику, яка забезпечує рівновагу між правом осіб, які належать до національних меншин, зберігати і розвивати свою особистість, культуру та мову, з одного боку, і можливостями інтеграції в усі інші сфери суспільного життя як повноправних і рівних членів суспільства. Недоліки проявляється у тому, що для деяких із цих положень досі не знайдено механізмів практичної реалізації, а інші не виконуються або виконуються органами державної влади лише частково.

Крім того існують фактори, зумовлені недосконалістю та внутрішньою суперечливістю вітчизняного законодавства у сфері забезпечення прав національних меншин. Переважна більшість визнаних міжнародною спільнотою прав людини має колективний вимір. Практично жодне з політичних, соціальних та культурних прав не може бути реалізоване окремим індивідом, вони неодмінно передбачають певний інституційний контекст і стереотипну поведінку групи осіб.

Таким чином питання мовної самобутності національних меншин є важливими не тільки на внутрішньому, загальнодержавному рівні, але й міжнародному. Це є ключовий елемент, який надає можливість належного існування і розвитку у суспільстві, особливо дають рівні можливості брати участь у політичному та громадському житті.

Але все таки, на нашу думку, не вказана чітка умова для реалізації даного права. Звернемось до “Європейської хартії регіональних мов і мов меншин”, яка наголошує, що держава “зобов’язується, в межах території, на якій такі мови використовуються, відповідно до стану кожної з таких мов і без шкоди для викладання офіційної мови (мов) держави на надання дошкільної та середньої освіти для дітей кількість яких вважається для цього достатньою” [19].

Це нашою думкою, що присутність одного чи кількох учнів у певному регіоні не дає автоматично права навчання рідною мовою. Тому, при дослідженні низки міжнародних і європейських договорів з цього питання впливає те, що обов’язок захисту і сприяння розвитку мов меншин покладається на державу, тому визначення якої саме достатньої кількості учнів на чітко визначений регіон залежить від політики конкретної держави і від кількості грошових асигнувань для реалізації даного права.

Також важливим забезпеченням рівності є надання теле- та радіо-мовлення їх рідними мовами, вдосконалення законодавства про мови та, з іншої сторони, заохочувати прагнення національних меншин вивчення державної мови та їх працевлаштування в державних органах і органах місцевого самоврядування. Національні меншини повинні мати такий же захист і охорону їх прав як у інших членах суспільства і бути рівними перед законодавством тої країни в якій проживають.

Та все ж більшість існуючих міжнародно-правових документів містять у собі стандартні норми незважаючи на те, що у деяких з них впроваджується відповідальність за порушення установлених приписів, однак не всі з них чинні на території окремо взятої країни та не мають належної правової сили нарівні із внутрішнім законодавством. Звичайно важливим є конкретне формулювання положень, що повинні чітко визначати зміст прав і одночасно створювати зазначені зобов’язання. Тому такі положення як: “держави прагнуть”, “держави визнають потребу”, – це все є прикладами слабого формулювання, що може бути перешкодою у забезпеченні захисту належних прав меншин. Деякі автори, критикуючи норми міжнародного права підкреслюють, що: “Нормативна система міжнародного права містить в собі все більше і більше норм, зміст

яких настільки неясний і незобов'язуючий, у результаті чого нехтуються права і обов'язки людини" [20, 421].

Таким чином, факт визнання офіційності мовам національних меншин впливає на їх використання в суспільстві та звичайно на поширення їхньої престижності. Однак, важливим є не тільки статус "de jure" мови, але і "de facto", тобто подальшого функціонування і використання в суспільстві. Тому саме без цього особи з числа національних меншин не зможуть повною мірою реалізовувати своє право, що у подальшому може призвести до поступового зникнення їх рідної мови.

Однак, закріплення особливих прав національних меншин, як доповнення до загальних прав людини й громадянина, не має ущемлювати права титульної нації і загрожувати дотриманню принципу територіальної цілісності та політичної незалежності. Кожна держава повинна сприяти не тільки розвитку титульної нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх національних меншин. Виокремлення із загального контексту тільки окремої якоїсь титульної нації чи національної меншини лише гальмує розвиток громадянського суспільства.

Універсальна культура толерантності, що ґрунтується на етнонаціональному різноманітті традицій, культур, є своєрідним об'єднуючим фактором для титульної нації та національними меншинами, а останніх – з органами державної влади та місцевого самоврядування. За умови взаємної толерантності, як показує світовий досвід, національні меншини роблять значний внесок у формування демократичних країн, позитивно впливають на ефективність діяльності державних і місцевих органів. З іншого боку, систематичне порушення прав національних меншин погіршує соціально-політичну атмосферу не тільки в цілому в державі, а й у межах регіонів, що нерідко призводить до загострення міжетнічних конфліктів. Відтак і кожна окремо взята держава, і національні меншини, усвідомлюючи постійне ускладнення внутрішніх і зовнішніх політико-правових реалій, мають робити істотні кроки назустріч одне одному.

Тому, визнання за національними меншинами цілої сукупності специфічних (особливих) прав, спрямованих на збереження та розвиток перш за все їхньої національної мови, а також культури, традицій, звичаїв та забезпечення їхньої національної самобутності, викликає потребу у здійсненні подальших логічних кроків у цьому напрямку, а саме – офіційного визнання та законодавчого закріплення прав національних меншин на самовизначення. Без цього правовий статус національних меншин залишатиметься неповним.

Використані джерела:

1. *Євтух В.* Державна етнополітика України: нинішні засади і погляд у майбутнє / Володимир Євтух // Українські варіанти. – 1997. – № 2. – С. 4-9.
2. *Кимлічка В.* Лібералізм і права меншин / Кимлічка В. – Х. : Центр освіт. ініціатив, 2001. – 176 с.
3. *Нікітюк В. О.* Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект) / В. О. Нікітюк. – К. : Естет, 1996. – 186 с.
4. *Рудницька Т. М.* Етнічні спільноти України: тенденції соціальних змін / Т. М. Рудницька – 2-ге вид. – К. : Інститут соціології НАН України, 1998. – 176 с.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права // Права людини в Україні. – Вип. 21.
6. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. // Права людини в Україні. – Вип. 21. – К., 1998.

7. National and ethnic minorities in Hungary – Budapest: Department for National and Ethnic Minorities, 2007. – 16 pp.
8. Права людини в Україні // Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. – 1998. – Вип. 21. – Права меншин. – С. 408-411.
9. Закон України “Про національні меншини в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36.
10. Василенко А. М. Історико-правове розуміння діаспор і національних меншин / А. М. Василенко // Науковий вісник Чернівецького університету. – Вип. 402. – Правознавство. – 2007. – С. 18-23.
11. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. – Вип. 21.
12. Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього // Права людини в Україні. – Вип. 21.
13. Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 року // Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротьба із злочинністю та взаємна допомога : збірник документів (укр. і рос. мовами). – К. : Юрінком, 1996. – 1184 с.
14. Конвенція про права дитини // Зібрання чинних міжнародних договорів України – 1990 р. – № 1.
15. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти // Права людини в Україні. – Вип. 21.
16. Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва от 4 ноября 1966 года // <http://www.un.org/russian/documen/declarat/culture.htm>
17. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. – Гаага : Фондація міжнаціональних відносин, 1996. – 22 с.
18. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин на освіту і пояснювальна записка // Фонд міжетнічних відносин. – Гаага, 1998. – С. 1-36.
19. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 5 листопада 1992 р. // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – 654 с.
20. Prosper Weil. “Towards Relative Normativity in International Law” / Prosper Weil // American Journal of International Law. – 1983. – № 3. – P. 413-442.

Клименко Л. С. Национальные меньшинства и их право на пользование родным языком.

Рассмотрены и проанализированы толкование понятия “национальные меньшинства”, его отличие от понятия “этнические меньшинства. Раскрыто нормативное закрепление и реализация права на пользование родным языком, их защиту и охрану, а также сделано анализ важнейших международных документов, которые предоставляют им целый ряд дополнительных прав.

Предложено собственное определение понятия “национальное меньшинство”.

Ключевые слова: национальные меньшинства, язык, права, пользование.

Klymenko L. National minority and their right to use their native language.

The interpretation of the definition “national minorities”, its difference from the definition “ethnic minorities” are analyzed. The normative implementation and realization of the right to use their native language, its preservation and protection are disclosed. An analysis of the most important international documents that provide them with a number of additional rights is made. The own definition “national minority” is proposed.

Keywords: national minority, language, rights, use.