



ПРОБЛЕМИ І  
ПЕРСПЕКТИВИ  
РОЗВИТКУ  
ВІТЧИЗНЯНОГО ТА  
МІЖНАРОДНОГО  
ЕТНОПОЛІТИЧНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА

МУЦЬКИЙ П.П.,  
аспірант

*Інститут держави і  
права НАН України*

Однією з особливостей сучасного розвитку права як на національному, так і на міжнародному рівнях є народження цілої низки нових його галузей та підгалузей. Однією з таких підгалузей, яка сьогодні розвивається в рамках конституційного та державного права, але з часом може, на наш погляд, перетворитись на самостійну і досить перспективну галузь є законодавство в етнополітичній царині, яке можна назвати етнополітичним законодавством.

Актуальність наукової розробки зазначеної проблематики зумовлюють наступні чинники:

1. Дезінтеграція СРСР та розвал єдиного правового простору і створення в незалежній Україні власної законодавчої бази.
2. Банкрутство старого "соціалістичного права" та практики його втілення в життя в країнах колишнього соціалістичного табору.
3. Складність і суперечливість процесів національно-державного будівництва в Україні, що вимагає розробки, розширення та вдосконалення принципово нової законодавчої бази.
4. Поглиблення процесу входження України в єдиний світовий правовий простір та підписання нею низки міжнародних правових документів, у тому числі й тих, що регламентують етнополітичні процеси і необхідність приведення свого законодавства у відповідність із міжнародним правом.
5. Зростання уваги міжнародного права до етнополітичних проблем, зокрема до питань

права націй на самовизначення, правового статусу домінуючих націй і корінних народів, колективних прав національних меншин та ін.

6. Необхідність виявлення тенденцій і закономірностей розвитку національного і міжнародного права щодо етнополітичних проблем.

7. Певний правовий вакуум у національному (вітчизняному і зарубіжному) та міжнародному праві щодо етнополітичних проблем.

8. Недосконалість нормативно-правових актів "першої хвилі", тобто законів, прийнятих у період т. зв. "перебудови" та перших років незалежності України (кінець 80-х - початок 90-х років), які несуть на собі "родимі плями" соціалістичного права.

9. Потреби вдосконалення існуючого та розробки якісно нового законодавства щодо етноправових проблем, тобто підготовка нормативно-правових актів "другої хвилі".

10. Відсутність спеціальних ґрунтовних наукових робіт вітчизняних вчених, присвячених аналізу законодавчих актів України щодо етнополітичної царини.

11. Необхідність аналізу історії зародження і розвитку правової думки в Україні ("правової еволюції українського народу", за вдалим висловом видатного українського вченого Р. Лашенка) щодо етнополітичних проблем.

12. Доцільність вивчення відповідних зарубіжних нормативно-правових актів та наукових розробок, які становлять певний теоретичний і практичний інтерес, але залишаються маловідомими в Україні.

13. Поява в Україні відповідних монографічних видань та підручників російських авторів, частина з яких написана з позицій старого правового та політичного мислення, великодержавності, національного нігілізму, а подекуди і погано прихованого шовінізму.

14. Перебування певної частини законодавців і населення на позиціях старого та необхідність розробки й поширення нового правового мислення взагалі і зокрема щодо етнополітичних проблем тощо.

Проведений автором аналіз вітчизняної наукової літератури показує, що питання теоретико-правового аналізу етнополітичних проблем в законодавстві України ще не були об'єктом спеціального ґрунтового дослідження. Вивчались лише окремі аспекти цієї досить складної і актуальної проблеми або деякі суміжні з ними питання. При цьому слід відзначити три важливі моменти. По-перше, ці дослідження стали можливими лише в умовах незалежності України; по-друге, їх започаткували провідні вчені Інституту держави і права НАН України; по-третє, результати їх досліджень (переважно у фор-

мі невеликих статей) почали з'являтися у фундаментальних енциклопедичних роботах, монографіях та підручниках, виданих за редакцією Ю.І. Римаренка. Це, перш за все, статті В. Євінтова, В. Копейчикова, О. Мироненка, В. Погорілка, Ю. Римаренка, М. Шульги, І. Усенка, В. Чеховича та ін. Публікації цих та деяких інших вітчизняних вчених довели доцільність і необхідність наукового аналізу нормативно-правових актів України щодо етнополітичних проблем, визначили його теоретико-методологічні засади та підходи. Однак теоретико-правовий аналіз законодавчих актів України в етнополітичній, етнодержавній сфері ще не став окремим напрямом українського правознавства.

Слід відзначити, що, починаючи з середини ХІХ-го ст., одним із найважливіших напрямів розвитку етнополітичного законодавства став захист прав національних меншин. Та особливо багатими на правові документи національного і міжнародного рівня щодо захисту національних меншин стала перша третина ХХ-го ст.

Зокрема, в січні 1918 р. Центральна Рада своїм ІV Універсалом схвалила закон про національно-персональну автономію. Колективні, групові права національних меншин було закріплено і в низці статей конституції УНР. Так у статті 69 стверджувалось: "Кожна з населяючих Україну націй має право в межах УНР на національно-персональну автономію, цебто право на самостійне устроєння свого національного життя..." Варта згадки і стаття 12, в якій наголошувалось: "Громадяни в УНР рівні в своїх громадянських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, податкування не дають ніяких привілеїв в них"<sup>1</sup>. Отже, в Конституції УНР було зафіксовано презумпцію рівноправності громадян та презумпцію рівноправності етнонаціональних спільнот, чого на той час бракувало законодавству навіть багатьох країн Заходу. Молода українська держава брала на себе зобов'язання захищати як індивідуальні, так і колективні права національних меншин, охороняти їх етнічну ідентичність. Це було суттєвим внеском і в міжнародне право тих часів. Тим більше, що національно-персональна автономія, у порівнянні з національно-культурною автономією, давала можливість реалізувати не лише культурні, а й політичні права національних меншин.

Вартий згадки і той факт, що після І світової війни була створена т. зв. "система Ліги націй щодо захисту національних меншин" і прийнято цілу низку відповідних міжнародних актів. В них гарантувалась юридична рівність індивідуальних прав представників національних мен-

шин та представників національної більшості, а також декларувався і гарантувався захист колективних прав та етнічної ідентичності національних меншин у державах їх проживання<sup>2</sup>.

Та й в Україні, яка входила до складу СРСР, 20-ті роки позначились досить позитивними тенденціями щодо захисту прав національних меншин, відродження та збереження їх етнічної ідентичності. Зокрема, тут втілювалась в життя концепція національно-територіальної автономії. На кінець 20-х років в Україні діяло 25 національних районів (8 російських, 7 німецьких, по 3 - болгарських, грецьких і єврейських та 1 польський), біля 1 тисячі національних сілрад, а також понад 3,5 тисячі шкіл мовами національних меншин тощо<sup>3</sup>.

Проте встановлення тоталітарних режимів в СРСР та в Німеччині завдали нищівного удару по справі захисту прав національних меншин як на національному, так і на міжнародному рівнях. В СРСР національні райони і сілради, школи та видавництва були ліквідовані, а десятки народів депортовані, зокрема: біля 1 млн. німців, 317 тис. чеченців, 165 тис. кримських татар, 84 тис. інгушей, 64 тис. карачаївців та багато інших. В Німеччині розпочалися дискримінація національних меншин та єврейські погроми. Гірше того, гітлерівська Німеччина під приводом захисту своїх національних меншин за кордоном почала створювати з їх представників свої "п'яті колони", втручатись у внутрішні справи інших держав, використовувати як привід для агресії тощо.

Друга світова війна не лише не вирішила, а ще більш ускладнила проблеми захисту прав національних меншин. І вже 1947 р. в рамках ООН при комісії з прав людини було створено допоміжну підкомісію щодо запобігання дискримінації і захисту національних меншин. 1992 року за поданням цієї підкомісії ГА ООН прийняла декларацію про права осіб, котрі належать до національних, етнічних, релігійних та мовних меншин. В ній йшлося про захист індивідуальних, особистих прав представників цих меншин, а не їх колективних, групових прав. Жодного, "твердого", тобто юридично зобов'язуючого акту про захист колективних прав національних меншин, ООН прийняти ще не вдалось<sup>4</sup>.

Отже сьогодні на міжнародному рівні все ще існує правовий вакуум щодо захисту колективних, групових прав національних меншин, їх етнічної ідентичності. Прикро, але принципи і механізми ООН виявились не придатними для захисту меншин, а багато її чиновників не здатними усвідомити всю актуальність і гостроту питання.

В Європі нормотворчий процес щодо прав національних меншин просунувся значно далі. В низці документів, прийнятих в рамках ОБСЄ (червень 1990 р. , липень 1991 р. та ін.) підкреслювалось, що 1) "національні меншини є невід'ємною частиною суспільства держав, в яких вони проживають"; 2) "вони є чинником збагачення кожної відповідної держави і суспільства"; 3) необхідно поважати права національних меншин і надавати допомогу в збереженні їх ідентичності; 4) це поважання є "суттєвим чинником миру, справедливості, стабільності й демократії в країнах-учасниках"; 5) питання національних меншин «не є виключно внутрішньою справою відповідної держави» тощо<sup>5</sup>.

Але ці міжнародні документи, по-перше, були "м'якими", тобто носили не зобов'язуючий, а скоріше заохочувально-рекомендаційний характер, а по-друге, вони стосувались переважно захисту індивідуальних прав осіб, які належать до національних меншин, а не їх колективних прав.

Якісно нові зрушення у справах правового захисту національних меншин намітились 1992 р. під час зустрічі у верхах (Гельсінкі-2). Спільне рішення представників ОБСЄ стосувалось вже не лише осіб, які належать до національних меншин, а й самих меншин як окремих, специфічних груп. На цій зустрічі було затверджено і посаду Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин<sup>6</sup>.

І, нарешті, в лютому 1995 р. представники 21 держави-учасниці Ради Європи підписали багатосторонній договір під назвою "Рамкова конвенція про захист національних меншин". В її преамбулі, зокрема, підкреслювалось готовність держав захищати права не лише окремих представників національних меншин, а й конкретні права самих меншин. В тексті самої Конвенції теж йшлося про те, що представники національних меншин можуть здійснювати свої права як "індивідуально", так і "спільно з іншими", тобто колективно<sup>7</sup>.

Отже, сьогодні в Європі нормотворчий процес щодо захисту прав національних меншин та збереження їх етнічної ідентичності, йде у двох основних напрямках: по-перше, у напрямі вдосконалення міжнародного і національного законодавства щодо індивідуальних прав представників національних меншин, а по-друге, у напрямі повільного запровадження і обережного розширення групових прав національних меншин. Однак, якщо документи стосовно захисту індивідуальних прав осіб, котрі належать до національних меншин є "твердими", то документи щодо їх колективних прав є "м'якими"<sup>8</sup>.

Значно краще складається ситуація в сучасній Україні. Нова Конституція (1996 р.) встановила презумпцію рівноправності і громадян, і етнонаціональних спільнот. Стаття 24 Основного Закону стверджує: "Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є

рівними перед законами. 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". Водночас згідно зі статтею 11: "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"<sup>9</sup>.

Вартий уваги і закон "Про національні меншини в Україні" (1992 р.) зокрема, положення його преамбули про "гарантування національним меншинам права на вільний розвиток", а також низки статей, в яких йдеться про сприяння держави у збереженні їх етнічної ідентичності. Надзвичайно важливим тут є і положення про "нерозривність прав людини і прав національності"<sup>10</sup>.

Отже, розвиток прав національних меншин в Україні теж йде односторонньо в двох напрямках: у напрямі розвитку індивідуальних прав осіб, котрі належать до національних меншин та в напрямі розвитку колективних, групових прав самих національних меншин.

Ретельний аналіз законодавчих актів України щодо прав громадян та національних меншин дає підстави для висновку про те, що в них йдеться про право на самовизначення як особи, так і національної меншини, що сприяє збереженню їх етнічної ідентичності. При цьому під самовизначенням особи мається на увазі її невідчужуване право на: 1) те, щоб замислюватись чи взагалі не замислюватись над питанням свого етнічного (національного) походження чи походження оточуючих людей; 2) самостійне вирішення питання власної належності чи неналежності до тієї чи іншої етнонаціональної спільноти (Генеральний секретар ООН Кофі Аннан назвав це "правом на походження та різноманітність"); 3) збереження чи не збереження свого етнічного "Я"; 4) участь чи не участь в житті та діяльності своєї чи якоїсь іншої етнонаціональної спільноти тощо. Щодо права на самовизначення національних меншин, то ця нова тенденція стає дедалі помітнішою в правових демократичних державах, причому як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Загальноновизнано, що право на самовизначення - це перш за все, право на власне вирішення власної долі. Раніше воно стосувалось виключно народів та націй і передбачало чимало різних прав включно (але не виключно) з правом на утворення власної самостійної держави. Коротко говорячи, право народів і націй на самовизначення має і внутрішній і зовнішній виміри.

Право національних меншин на самовизначення, яке автор формулює вперше, при багатьох спільних рисах з правом на самовизначен-

ня народів і націй, суттєво, засадничо відрізняється від останнього. Право на самовизначення національних меншин не має зовнішнього виміру і стосується лише й виключно їх внутрішнього самовизначення. Теорія міжнародного і національного права всіх країн світу відмовляє національним меншинам у праві на створення власної суверенної держави. В практиці людської цивілізації теж, здається, не було прецеденту, щоб національна меншина створювала власну державу. Обумовлено це, на думку багатьох фахівців з цих проблем, поперше, специфічними особливостями самої національної меншини, а по-друге, існуванням держави того основного етнічного масиву, того "етнічного стовбура", від якого відкололась (в силу різних обставин) чи відпароцилась національна меншина<sup>11</sup>.

Отже, самовизначення національних меншин стосується виключно внутрішнього самовизначення і передбачає гарантоване право на національно-культурну автономію, яка забезпечує збереження їх власної етнічної ідентичності. Згідно із статтею 6 Закону "Про національні меншини в Україні" це означає право на "користування й навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, ... задоволення потреб у літературі, мистецтві, створення національних культурних і навчальних закладів..." та ін.<sup>12</sup>

Проте, і це головне, реалізація права національних меншин на самовизначення повинна здійснюватись в рамках Конституції України та інших відповідних законів і не повинна загрожувати загальнонаціональній єдності, територіальній цілісності країни та її державному суверенітету.

Таким чином, Україна повертається - саме повертається, а не входить до міжнародного правового простору і вносить вагомий вклад у захист прав людини та етнонаціональних спільнот включно із національними меншинами. В незалежній Україні формується якісно нове етнополітичне законодавство і створюються оптимальні умови для існування, розвитку і самореалізації всіх її етнонаціональних спільнот, причому як на особистому, так і на груповому, колективному рівнях. Громадяни України, всі її етнонаціональні спільноти мають невідчужувані, нічим не обмежені права на збереження свого етнічного "Я" і "Ми", власного способу життя, мови, культури, традицій та ін. Вони мають також право - водночас це їх обов'язок - брати участь у розбудові України як суверенної, незалежної, правової держави та формуванні української політичної нації, ядро якої становить українська етнічна нація.

Законодавство і політика України щодо прав людини і національ-

них меншин, її вклад у розвиток міжнародного права високо цінується світовим співтовариством і є головною запорукою збереження етнопонаціонального миру, зміцнення загальнонаціональної єдності поліетнічного українського суспільства, збереження територіальної цілісності держави та прискореного входження України до сім'ї цивілізованих держав світу.

На нашу думку, одним із головних шляхів досягнення цієї величної мети є розвиток етнополітичного законодавства. Вводячи в науковий обіг це нове поняття, автор визначає його наступним чином: етнополітичне законодавство - це сукупність національних і міжнародних правових актів, котрі безпосередньо або опосередковано регулюють етнополітичну сферу людського життя і зокрема, статус етнопонаціональних спільнот, умови їх розвитку і самореалізації, а також взаємовідносини між собою та з державою і т.ін. Виокремлення етнополітичного законодавства як спеціального об'єкту наукових досліджень обумовлено багатьма факторами: 1) етнічним ренесансом; 2) політизацією етнічностей; 3) перетворенням етнічних спільнот на найвпливовіших "політичних акторів" внутрішньо-державного та міжнародного життя; 4) зростанням кількості законодавчих актів, що регулюють етнополітичну царину; 5) їх доленосним характером, певною суперечністю, а часто і невідповідністю світовим нормам; 6) потребою вдосконалення відповідних існуючих та розробки нових законодавчих актів національного та міжнародного рівня та ін.

Етнополітичне законодавство багатьох країн та міжнародне право виробило чимало надзвичайно важливих правових актів, зокрема законів щодо ліквідації расової, національної і етнічної дискримінації, розвитку корінних народів, захисту прав національних меншин, статусу мов, розбудови культурно-національних автономій тощо<sup>13</sup>.

Чимало в цьому плані зроблено і в Україні. Проте її етнополітичне законодавство потребує подальшого розвитку і вдосконалення. По-перше, потрібна кодифікація вже існуючого законодавства. Йдеться про очищення тих законів, які регулюють етнополітичні відносини в Україні від застарілого нормативно-правового матеріалу та наповнення їх новим змістом; про досягнення їх внутрішньої та зовнішньої узгодженості, а також про оптимальне наближення їх до норм міжнародного права. По-друге, необхідно заповнити все ще існуючий "правовий вакуум" новими законами щодо вирішення етнополітичних проблем (зокрема, закон про корінні народи, державну концепцію етнопонаціональної політики та ін.). По-третє, і це головне, надійшов час і з'явилися усі необхідні умови для перетворення етнополітичного законодавства на окрему підгалузю права, якій, на наш погляд, найкраще підходить назва "етнополітичне право".



## ПОСИЛАННЯ

- <sup>1</sup> Див.: Конституція Української Народної Республіки // Конституційні акти України. 1917-1920. - К., 1992.
- <sup>2</sup> Див.: Alexander H. League of Nations and the Operation of the Minority Treaties. - L., 1926; Man L. The Protection of Minorities. - L., 1928.
- <sup>3</sup> Див.: Глицький А. Национальные меньшинства на Украине. - Харьков, 1931.
- <sup>4</sup> Див.: Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин // Права людини в Україні. - К., 1998.
- <sup>5</sup> Див.: Доповіді наради експертів НБСЄ з питань національних меншин // Права людини в Україні. - К., 1998.
- <sup>6</sup> Див.: Верховний комісар ОБСЄ з питань національних меншин // Права людини в Україні. - К., 1998.
- <sup>7</sup> Див.: Рамкова Конвенція про захист національних меншин // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. - 1995. - № 4. - С. 5-14.
- <sup>8</sup> Див.: Capotorti F. Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. N.Y., 1979; Berting J. (ed.) Human Rights in a Pluralist World: Individuals and Collectivities. - Middleburg, 1990; McDonald M. (ed.) Collective Rights. - N.Y., 1991; Kymlicka W. (ed.) The Rights of Minority Cultures. - N.Y., 1995.
- <sup>9</sup> Див.: Конституція України. - К., 1996.
- <sup>10</sup> Див.: Закон України про національні меншини в Україні // Національні процеси в Україні. Документи і матеріали. Ч. 2. - К., 1997.
- <sup>11</sup> Див.: Whitaker B. Minority Rights and Self - Determination // Komnars D. (ed.) Human Rights and American Foreign Policy. - Notre Dame, 1979; Crawford J. (ed.) The Rights of People. - Oxford, 1992.
- <sup>12</sup> Закон України про національні меншини в Україні // Національні процеси в Україні. Документи і матеріали. Ч. 2. - К., 1997.
- <sup>13</sup> Див.: Wirsing R. (ed.) Protection of Ethnic Minorities: Comparative Perspectives. - N.Y., 1981; Lerner N. Group Rights and Discrimination in International Law. - Dordrecht, 1991; Thornberry P. International Law and the Rights of Minorities. - Oxford, 1991; Dinstein J., Tabory M. (eds.) The Protection of Minorities and Human Rights. - Dordrecht, 1992.

Але вдосконалення етнополітичного законодавства, його оформлення в етнополітичне право вимагає: 1) дотримання принципу узгодженості при виданні нормативних актів різного рівня юридичної значимості; 2) використання єдиного, науково-обґрунтованого і загальновизнаного термінологічного апарату; 3) уникнення в законодавчих актах розгорнутих визначень етнополітологічних понять та оціночних норм і суджень та ін. Адаже взаємовідносини між етнонаціональними спільнотами та між ними і державою є найбільш емоційною й вразливою цариною людського буття і невдале формулювання чи не зовсім коректна оцінка можуть призвести до негативних наслідків як для розвитку відповідних правових норм, так і для вдосконалення етнополітичних відносин в Україні.

Отже перед вітчизняними і зарубіжними науковцями та парламентами України й інших країн світу стоїть досить важке і відповідальне завдання - вдосконаливати етнополітичне законодавство, що є надійною запорукою вільного розвитку української та інших етнонацій, корінних народів і етнонаціональних меншин, а також збереження і зміцнення етнополітичної стабільності в Україні та в усьому світі.