

*the application of progressive historical experience of economic activities performance is quite important and appropriate for modeling the reforms in the sphere of local self-government and municipal economy of Ukraine. The suggested definition of municipal economic activity determines it as one focused on solving social issues of local communities, local self-government bodies and other entities (unitary utilities enterprises, etc.) located within the particular municipality regardless of their ownership type, but which has a complex interrelated nature and aimed at meeting the life-sustaining activities of the population and implementation of socio-economic development of the municipality.*

*The author of the article determines such areas of municipal economic activity, fulfilled by the local self-government bodies in Ukraine as following: the formation of the constitutional and legal understanding of the municipal economic activity and creation of appropriate legal conditions for their establishment and functioning; fixation in the Constitution of Ukraine 1996 and the Law of Ukraine «On the local self-government in Ukraine» 1997 rights of the local communities to form a viable and effective local community and, consequently, creation of a legal framework for the formation of proper resource support of local communities, which is essential for their economic and financial autonomy and effective economic activity, etc.*

**Key words:** *local community, local self-government bodies, community property, constitutional and legal coverage, municipal economic activity, municipal sector.*

*Стаття надійшла 2 квітня 2015 р.*

УДК 342(477)

**В. В. Чумак**

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*Досліджено національне та міжнародне законодавство щодо правового регулювання захисту прав національних меншин, аналізуючи та порівнюючи його. Розглянуто питання застосування національного законодавства щодо національних меншин з урахуванням європейського правового досвіду.*

*Запропоновано удосконалення законодавства, яке має бути спрямовано на міжнародні стандарти у захисті прав національних меншин, в умовах інтеграції України до європейського співтовариства. Здійснено порівняння національних і міжнародних нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** *захист прав, міжнародне законодавство, національне законодавство, національні меншини, розвиток.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні питання правового регулювання захисту прав національних меншин є доволі важливим, адже майже у всіх державах є національні меншини, права яких закріплені і на національному, і на міжнародному рівнях. Водночас забезпечення прав національних меншин має неабияке значення не лише за економіко-правового, а відповідно й соціального розвитку держави.

Про це свідчить те, що будь-яке право втрачає соціальну сутність, якщо не має надійного захисту. Це загальне правило стосується правового регулювання захисту прав національних меншин. Правовий захист національних меншин в Україні ще в процесі становлення, проте загалом відповідає світовим стандартам й інтересам громадян. Правове регулювання захисту національних меншин постійно удосконалюється, усуваються виявлені суперечливі положення, неузгодженості, прогалини та інші недоліки. Але законодавство у зазначеному правовому питанні належно працює.

На сучасному етапі правового розвитку особливого значення набуває проблема забезпечення прав національних меншин як обов'язкова передумова досягнення міжнаціональних правових стандартів і стабільного демократичного розвитку українського суспільства.

В умовах інтеграції до європейського співтовариства Україна, створюючи власну базу, має орієнтуватись на міжнародні стандарти у захисті прав національних меншин, приєднуючись до базових загальноєвропейських документів [1, с. 51–59].

Важливо, що, на противагу іншим колишнім союзним республікам, Україна зуміла уникнути міжнаціональних конфліктів завдяки зваженій національній політиці. Національні меншини м'яко інтегрувалися в українське суспільство, хоч доводилося вирішувати непрості проблем [2, с. 33–39].

Отож, можна говорити, що статус України як, з одного боку, національної держави, а з іншого – багатонаціональної, полікультурної, був закріплений в Конституції України [3] 1996 р., де в Преамбулі надається визначення Українського народу як громадян України всіх національностей, тобто в основі такого визначення української політичної нації є як елементи громадянської нації, так і етнічної. Сьогодні, коли в Україні сформовано певну нормативну базу, спрямовану на забезпечення прав національних меншин, постає нагальна проблема перегляду та корекції цієї сфери законодавства з метою усунення низки нормативних колізій, які відображені як у положеннях окремих законів, так і на рівні системи. Незважаючи на те, що в окремих нормах і положеннях політико-правових і юридичних актів України відображено чи не всі права національних меншин, передбачені

міжнародними правовими документами, можна стверджувати, що для деяких із цих положень досі не знайдено механізмів практичної реалізації, а інші не виконуються або виконуються органами державної влади лише частково [4, с. 11–13].

**Стан дослідження.** За очевидної важливості проблему правового регулювання захисту прав національних меншин останніми роками досліджували лише деякі науковці. Цю проблематику розробляли: М. М. Алмаші, М. М. Антонович, О. М. Биков, П. С. Бритченко, С. В. Бугаєв, Л. Ю. Гіждіван, Б. І. Заставецький, О. В. Заставецька, В. П. Колісник, І. Ф. Курас, М. Л. Ларченко, В. В. Лемак, О. В. Лемак, О. М. Мироненко, В. В. Мицик, В. І. Пліско, Ю. І. Рима-ренко, Л. І. Рябошапко, Д. В. Ткач, М. М. Товт, О. Ф. Скакун, В. А. Чехович та інші, які зробили значний теоретичний внесок у практичне застосування правових норм. Однак у зв'язку із розвитком суспільства та суспільних потреб виникає необхідність продовжувати наукові дослідження, удосконалюючи законодавство країни. Тому, на нашу думку, будь-які наукові праці щодо аналізу правового регулювання захисту прав національних меншин становлять підвищений інтерес. Убачається, що доволі важливими для правового розвитку суспільства в сфері конституційних прав є теоретичні дослідження і практика. Адже необхідно враховувати всі недоліки та переваги, втілюючи у практичне застосування оптимальні норми права, з урахуванням міжнародного досвіду.

В умовах становлення та розвитку законодавства України необхідно дослідження правового регулювання прав національних меншин. Зазначене дослідження актуально в умовах інтеграції України до європейського співтовариства. Тобто виникає необхідність удосконалення законодавства, яке має спрямовуватися на міжнародні стандарти у захисті прав національних меншин, а також приєднує до основних загальноєвропейських нормативно-правових актів.

**Метою** цієї статті є дослідження питання щодо правового регулювання захисту прав національних меншин, порівнюючи національне та міжнародне законодавство.

**Виклад основних положень.** Із 1991 року, у період, коли Україна було проголошена незалежною державою, розпочато законотворючу роботу, зокрема розробку законопроектів про відновлення прав депортованих народів, тобто національних меншин. Зазначена правова діяльність здійснювалася в комісіях Верховної Ради України. Українським парламентом було прийнято Закон України «Про національні меншини в Україні» [5], який набрав чинності з 25 червня 1992 року. Відповідно до зазначеного Закону України, вирішувалися питання

щодо повернення (репатріацію) на територію України представників депортованих народів, згідно з актами і угодами України з іншими державами. Згодом, 28 червня 1996 року, було прийнято Основний Закон – Конституцію України, якою також визначалися основні права та захист національних меншин в Україні. Безпосередньо статтями 10, 11, 22, 53 і 119 Конституції України гарантується вільний розвиток, використання і захист національних меншин України.

Попри те, досі відсутнє чітке правове регулювання та не повністю законодавчо врегульовані питання щодо повернення, адаптації та реалізації прав депортованих народів, що водночас зменшує практичну ефективність забезпечення та реалізації їхніх прав. Відтак набуває особливого значення актуальність дослідження правового регулювання захисту прав національних меншин, адаптуючи законодавство до міжнародних стандартів. Убачається, що є певні проблеми, врегулювання яких необхідно не лише на національному, а й на міжнародному рівнях.

Визначаючи поняття, необхідно зауважити, що національною меншиною вважається фізичний масив (група) людей не корінного етнічного статусу, але яка живе у сучасному для себе етносередовищі. В Україні – це представники всіх націй, крім автохтонів [6, с. 800]. 1991 року експерт ООН у сфері міжнародного права Франческо Капоротті запропонував визначення поняття «меншина». На його думку, це групи, «які за кількістю поступаються більшості населення держави, перебувають у недомінантному становищі, члени яких, будучи громадянами держави, мають етнічні, релігійні або мовні характеристики, які відрізняються від таких у решти населення, і які виявляють, навіть неявно, почуття солідарності, спрямованої на збереження своєї культури, традиції, релігії або мови». Слід погодитися, що визначальним фактором у самоорганізації осіб у «національну меншину» з набуттям відповідного правового статусу є вольова самоідентифікація [7, с. 104–106].

За даними останнього перепису населення (2001 р.), національні (етнічні) меншини в Україні становили 14 млн. осіб, або 27,3% від усіх жителів. Тут живуть представники понад 100 націй. Найчисельнішими з них є росіяни, євреї, білоруси, молдавани, болгары, поляки, угорці, румуни, греки, татари, вірмени, цигани та ін.

За особливостями динаміки кількості населення національні меншини в Україні в другій половині ХХ ст. можна віднести до трьох груп:

1) меншини, в яких кількість населення збільшувалась (росіяни, білоруси, румуни, вірмени, цигани, німці, азербайджанці, грузини, чуваші, узбеки, мордва, корейці, удмурти, лезгини, туркмени, аварці);

2) меншини, в яких кількість населення утримувалась майже на одному рівні (молдавани, болгари, угорці, греки, татари, гагаузи, литовці, казахи, словаки, марійці, осетини, таджики, естонці, комі, албанці, асирійці, киргизи, комі-перм'яки, карели, чеченці, даргінці, араби, фінни, лакці, абхази, кабардинці, табасарани);

3) меншини, в яких кількість населення зменшилась (євреї, поляки, чеши, башкири, латиші) [6, с. 800; 8, с. 136].

Своєю чергою, на момент проголошення незалежності Україна не мала майже жодної правової бази державної етнополітики. Тому її створення, зокрема щодо національних меншин, стало одним із пріоритетних напрямів на шляху демократичного розвитку суспільства.

Толерантне ставлення нової Української держави до національних меншин отримало позитивний відгук серед більшості із 150 національно-культурних товариств, які діяли в цей час у країні. Своє ставлення до Української держави вони висловили на Першому Всеукраїнському міжнаціональному конгресі, що відбувся 16–17 листопада 1991 р. [9, с. 87–94].

Водночас неоднозначною була думка народних депутатів про використання терміна «національна меншина». У зв'язку з цим профільна постійна Комісія Верховної Ради підготувала довідку. Її автори, обґрунтовуючи правомірність уживання цього терміна, зазначали, що він є загальноприйнятим для держав-учасниць Народи з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ).

Термін закріплений у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Заключному акті наради з безпеки в Європі, підсумкових документах Мадридської, Віденської, Копенгагенської, Паризької зустрічей держав-учасниць НБСЄ. Інші терміни («національні», «етнічні групи») в зазначених документах не використовуються. Тому Україна, яка заявила про безпосередню участь у загальноєвропейському процесі та пріоритет норм міжнародного права над внутрішньодержавним, має користуватися загальновизнаною міжнародно-правовою термінологією.

Із прийняттям закону «Про національні меншини» Українська держава ще раз підтвердила, що невідворотно обрала шлях побудови демократичного правового суспільства, а не держави суто етнічної. Ця ідея відображена і в ухваленому Законі. Метою його прийняття було гарантувати національним меншинам право на вільний розвиток. Закон став, як і майбутня нова Конституція, інші нормативно-правові акти і міжнародні договори України, правовою базою, яка створила необхідні юридичні передумови реалізації національними меншинами своїх конституційних прав [9, с. 87–94; 10].

Зазначені права можна виокремити в групи, а саме:

- політичні права – визначені ст.ст. 9, 13, 14 Закону України «Про національні меншини України»;
- національно-культурні права та соціально-економічні – визначені ст.ст. 10, 11, 119 Конституції України та статтею 6 Закону України «Про національні меншини України»;
- особисті права – визначені ст. 22 Конституції України;
- право на освіту – визначене ст. 53 Конституції України

Із зазначеного вбачається, що законодавство України щодо національних меншин суттєво розвивається. Це дає змогу говорити про те, що різні етнічні групи мають правовий захист.

Стосовно захисту прав національних меншин на міжнародному рівні, то насамперед необхідно зазначити, що важливими для розвитку міжнародного законодавства в сфері захисту прав національних меншин є Гельсінські рішення, прийняті у липні 1992 року Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), якими запроваджено посаду Верховного комісара з питань національних меншин як «інструмент запобігання конфліктам на найбільш ранній стадії». Цей мандат було створено передовсім у відповідь на ту ситуацію в колишній Югославії, яка, як дехто побоювався, може повторитися будь-де в Європі, особливо у країнах, що перебувають на етапі переходу до демократії, може підірвати перспективи миру та процвітання, передбачені Паризькою Хартією [11] для Нової Європи, яку було прийнято главами держав та урядів у листопаді 1990 року [12].

Також окремі права національних меншин були визнані і відображені у Статуті ООН, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 р., Декларації про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р., Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р., Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами згідно зі Статутом ООН 1970 р., Африканській хартії прав людини і народів 1981 р., Декларації про право народів на мир 1981 р., Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, і в багатьох інших міжнародно-правових документах. Значну увагу проблемам забезпечення прав національних меншин приділяє Рада Європи. У Віденській декларації від 9 жовтня 1993 р. [13] члени Ради Європи визнали, що головним для демократичної стабільності і безпеки нашого континенту є захист національних меншин. Тоді ж було розроблено Декларацію та план дій боротьби з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом

і нетерпимістю. 1 лютого 1995 р. держави-члени Ради Європи підписали Рамкову конвенцію про захист національних меншин [1, с. 51–59]. Водночас Україна гостро потребує вдосконалення законодавчого регулювання цього питання, з уваги на такі аспекти: міжнародні зобов'язання; потреба у взаємності, з огляду на наявність законів про національні меншини в державах, де присутні українські громади [14, с. 70–73].

Це свідчить про те, що на міжнародному рівні здійснюються правові заходи щодо захисту прав національних меншин.

**Висновки.** Розвиток законодавства України щодо прав національних меншин в умовах євроінтеграції є важливим, а також необхідним для гармонізації правових норм з урахуванням міжнародного досвіду.

Україна виконала доволі значні дії в сфері захисту прав національних меншин в умовах євроінтеграції. Аналізуючи українське та міжнародне законодавство про національні меншини, можна стверджувати, що етнополітичні процеси в Україні останнім часом, після проголошення незалежності, характеризуються прийняттям нового законодавства та прийняттям, приєднанням і ратифікацією міжнародних договорів. Тобто в нормотворчому процесі простежується створення належної правової бази, яка би забезпечувала захист національних меншин. Розпочавши процес становлення та удосконалення законодавства, Україна за нетривалий час отримала певний позитивний міжнародний правовий досвід щодо реалізації та захисту прав національних меншин. Та все ж існують об'єктивні і суб'єктивні причини, які не дають змоги повністю забезпечити застосування такого досвіду на практиці.

Ураховуючи зазначене, потрібно зауважити, що правові норми, які регулюють етнонаціональні процеси, потрібно поліпшувати з метою створення сприятливих юридичних умов для національних меншин. Тобто Україна має належний потенціал для захисту прав національних меншин, який для більш повної реалізації необхідно вдосконалювати та розвивати з урахуванням міжнародних стандартів.

---

1. Бугаєв С. Право національних меншин на представництво: актуальні проблеми законодавчого забезпечення в Україні / С. Бугаєв // Вибори та демократія: науково-просвітницький правничий журнал. – 2005. – № 1. – С. 51–59.

2. Колісник В. Національний суверенітет та право націй на самовизначення / В. Колісник // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 1. – С. 33–39.

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Ларченко М. Національні меншини. Правові запобіжники дискримінації / М. Ларченко // Віче: теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2004. – № 4. – С. 11–13.
5. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.
6. Римаренко Ю. І. Етнонаціональний розвиток України: терміни, визначення, персоналії / Ю. І. Римаренко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, І. Ф. Курас. – К.: Друкарня МВС України, 1993. – 800 с.
7. Пліско В. Щодо правової визначеності поняття «національна меншина» / В. Пліско // Право України. – 2005. – № 7. – С. 104–106.
8. Заставецька О. В. Географія населення України: навч. посіб. для студ. геогр. спец. / О. В. Заставецька, Б. І. Заставецький, Д. В. Ткач. – Тернопіль: ТНПУ, 2007. – 136 с. – (Вид. 3-є, допов. і переробл.).
9. Рябошапко Л. І. Права національних меншин в Україні; законодавство і практика (1991–2000 рр.) / Л. І. Рябошапко // Розвиток демократії в Україні. – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 87–94.
10. Поточний архів Державного комітету у справах національностей та міграції за 1997–1999 роки // Еврейские вести. – 1996. – № 23–24.
11. Паризька хартія для нової Європи, ухвалена на Конференції ОБСЄ 11 листопада 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_058).
12. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка // Фондація міжнаціональних відносин. – Жовтень 1996. – 22 с.
13. Vienna Declaration (Vienna, 9 October 1993) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771>.
14. Лемак В. Законодавство про національні меншини в Україні: питання вдосконалення / В. Лемак, О. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – К., 2014. – № 1. – лют. – С. 70–73.

**Чумак В. В. Правове регулювання захисти прав національних меншинств: сравнительная характеристика национального и международного законодательства**

*Исследовано національное и международное законодательство о правовом регулюванні захисти прав національних меншинств, аналізуючи і порівнюючи його. Розглянуто питання застосування національного законодавства в стосунку національних меншинств з урахуванням європейського правового досвіду. Предложено удосконалення законодавства, яке повинно бути направлено на міжнародні стандарти в захисті прав національних меншинств, в умовах інтеграції України в європейське суспільство. Проведено порівняння національних і міжнародних нормативно-правових актів.*



**Ключевые слова:** защита прав, международное законодательство, национальное законодательство, национальные меньшинства, развитие.

**Chumak V. V. Rights protection of national minorities: comparative characteristics of national and international law**

*In this scientific work the author examines national and international legislation related to legal regulation of the rights of national minorities, analyzing and comparing it. We also consider the application of national law as to national minorities in line with European legal experience.*

*The analysis and comparison of national and international law concerning the legal regulation of the rights of national minorities are made. Application of the rules of international law, including European legal experience is considered.*

*The author studies the law of Ukraine related to regulation of minority rights. An improvement of the legislation should focus on international standards in the protection of rights of national minorities in the integration of Ukraine into the European community. Comparison of national and international legal acts is made.*

*The research of legal regulation of protection of national minorities is compared to national and international legislation. It is determined that Ukraine having proper capacity for the protection of national minorities should improve and develop international standards.*

*Analyzing Ukrainian and international legislation on national minorities we could argue that ethno-political processes in Ukraine in recent years, after independence, is characterized by the adoption of new legislation and the adoption, accession and ratification of international treaties. That is, in the legislative process it can be created a sound legal framework that would ensure the protection of national minorities.*

*On the basis of the above-mentioned statements, it should be noted that the existing law governing national processes needs to be improved, in order to create favorable legal conditions for national minorities. Ukraine has proper capacity for the protection of national minorities, which for a full implementation should improve and develop international standards.*

**Key words:** protection of rights, international law, national legislation, national minorities, development.

*Стаття надійшла 16 вересня 2015 р.*