

*Линник Т. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Національного університету державної податкової служби України*

*Вітчук Д. Л.,  
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Національного університету державної податкової служби України*

## ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ СТРУКТУР ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЗАКОРДОННИХ УКРАЇНЦІВ

**Анотація.** У статті розглянуто аспекти конституційно-правового та міжнародного нормативного забезпечення діяльності структур громадянського суспільства, залучених у процеси реалізації та захисту прав закордонних українців та у відповідні правовідносини. Визначено формат правового впливу на вказані процеси, що втілено у актах законодавства України, процесах імплементації в країні міжнародних стандартів, рекомендацій парламентських слухань тощо. Автор пропонує шляхи удосконалення правових механізмів залучення структур громадянського суспільства у захист прав закордонних українців.

**Ключові слова:** громадські об'єднання, етнонаціональна політика, закордонні українці, парламентські слухання, національні меншини.

**Постановка проблеми.** У вітчизняній системі конституціоналізму законодавче забезпечення відносин у сфері етнонаціональної політики потребує на істотне удосконалення. Зокрема, в умовах іноземної агресії та поляризації світу особливої актуальності набуває питання захисту прав закордонних українців. Аспекти визначення доцільності залучення у відповідні конституційно-правові процеси інститутів громадянського суспільства залишаються малодослідженими, що свідчить про відсутність відповідної правової доктрини.

**Мета статті** полягає у визначенні правових механізмів залучення структур громадянського суспільства у захист конституційних прав закордонних українців. Її завданнями слід вважати окреслення особливостей залучення громадських об'єднань у відповідні етнонаціональні відносини за чинним законодавством України, визначення специфіки міжнародних стандартів у цій сфері та їх імплементації та застосування Україною, відображення офіційної конституційно-правової доктрини у цій сфері, втіленій у низці політико-правових парламентських актів.

**Стан наукового дослідження.** Питання конституційного правового забезпечення етнополітики зазвичай були предметом уваги багатьох вітчизняних авторів, зокрема: О. М. Бикова, Б. В. Бабіна, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, О. Л. Копиленка та ін. Водночас ці питання розглядалися насамперед у форматі теоретико-правового аналізу, без актуалізації відповідних конституційно-правових моделей.

**Виклад основного матеріалу.** Слід констатувати, що в Україні законодавче забезпечення відносин у сфері закордонних потребує удосконалення. На сьогодні у цій сфері діють насамперед норми Конституції України, що закріплюють права закордонних українців. За ст. 12 Конституції України Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави. За ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів [1].

Аспекти залучення громадських об'єднань до вирішення етнонаціональних питань щодо закордонних українців містить закон України «Про закордонних українців» від 4 березня 2004 р. № 1582-IV, зокрема його статті 2, 3, 4, 10-1, 10-2 та 12. За цими нормами до складу Національної комісії з питань закордонних українців входять, серед іншого, представники громадських організацій, які опікуються питаннями закордонних українців, з правом дорадчого голосу [5].

Українське етнічне походження або походження з України заявник на отримання статусу закордонного українця, серед іншого, може підтвердити відповідними документами або свідченнями громадських організацій закордонних українців. До документів може бути додано характеристику-клопотання громадської організації закордонного українця, членом якої є заявник. Держава в особі її органів влади гарантує і забезпечує захист передбачених законодавством України прав та інтересів закордонних українців – учасників благодійництва та благодійної діяльності, заохочує здійснення такої діяльності.

Кабінет Міністрів України має сприяти проведенню заходів щодо забезпечення співпраці із закордонними українцями за участю громадськості. До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань співпраці із закордонними українцями належать, серед іншого, питання:

– надання громадським організаціям (осередкам) закордонних українців організаційної, методичної, технічної та іншої допомоги в їх діяльності;

– надання фінансової підтримки для виконання заходів, що здійснюються громадськими організаціями закордонних українців, зокрема форумів, конгресів, конференцій, семінарів за участю закордонних українців в Україні та за кордоном.

Водночас у період влади В. Януковича із закону України «Про закордонних українців» законом України від 9 лютого 2012 р. № 4381-VI було виключено ч. 2 ст. 11, за якою Україна з метою задоволення національно-культурних і мовних потреб закордонного українця надає в місцях компактного проживання українців за кордоном організаційну, методичну, технічну та іншу допомогу українським культурно-інформаційним центрам [5].

Закон України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII, на жаль, узагалі не передбачає будь-яких форм залучення громадських об'єднань у процеси відновлення прав депортованих, зокрема тих, хто використовує статус закордонних українців [3]. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI не передбачає специфіку утворення громадських об'єднань для захисту етнічних прав закордонних українців. Водночас за ст. 4 цього акту утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, ворожнечі, забороняються [4].

Участь громадських об'єднань у захисті прав закордонних українців передбачено низкою міжнародних угод України. Україна є учасником Міжнародної конвенції ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. (ратифіковано 21 січня 1969 р.; застереження знято указом Президії Верховної Ради від 14 березня 1989 р. № 7248-XI, приєднання до змін відбулося через схвалення постанови Верховної Ради від 4 лютого 1994 р. № 3936-XII) Україна законом від 9 грудня 1997 р. № 703/97-ВР приєдналася до Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин 1995 р. і законом від 15 травня 2003 р. № 802-IV – до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р.

Згідно зі ст. 4 Міжнародної конвенції ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. Україна має осуджувати всі організації, які ґрунтуються на ідеях або теоріях переваги однієї раси чи групи осіб певного кольору шкіри або етнічного походження або намагаються виправдати, або заохочують расову ненависть і дискримінацію в будь-якій формі, і зобов'язуються вжити негайних і позитивних заходів, спрямованих на викоренення всякого підбурювання до такої дискримінації чи актів дискримінації. За ст. 2, 5 цієї Конвенції Україна має, невідкладно та всіма можливими способами проводити політику ліквідації всіх форм расової дискримінації і сприяти взаєморозумінню між усіма расами, і для цього забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, особливо щодо здійснення низки прав, зокрема права на свободу асоціацій [2].

Для захисту права на свободу асоціацій в контексті ліквідації всіх форм расової дискримінації і сприяння взаєморозумінню між усіма расами за ст. 6 цієї Конвенції держави мають забезпечити кожній людині, на яку поширюється їх юрисдикція, ефективний захист і засоби захисту через компетентні національні суди та інші державні інститути в разі будь-яких актів расової дискримінації, що посягають, порушуючи цю Конвенцію, на її права людини та основні свободи, а також права подавати в ці суди позов про справедливе й адекватне відшкодування чи оплати за всяку шкоду, якої завдано в результаті такої дискримінації.

Згідно вимог Рамкової конвенції РЄ про захист національних меншин 1995 р. держави мають створити необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину (ч. 1 ст. 5 Конвенції). При цьому вони повинні забезпечити поважання прав кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу асоціації та окремо – для кожної особи, яка належить до національної меншини, визнати право створювати релігійні установи, організації та асоціації (ст. 7, 8 Конвенції) [8].

Держави РЄ зобов'язані не перешкоджати особам, які належать до національної меншини, створювати та використовувати друковані засоби масової інформації. У рамках законодавства, що регулює радіо та телебачення, держави РЄ, по можливості, мають забезпечити особам, які належать до національної меншини можливість створення та використання своїх власних засобів масової інформації (ч. 3 ст. 9 Конвенції). В рамках своїх освітніх систем, держави РЄ повинні визнати за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та учбові заклади і керувати ними (ч. 1 ст. 13 Конвенції). Вони мають створити необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у дер-

жавних справах, зокрема тих, які їх стосуються (ст. 15 Конвенції) [8].

Крім того, згідно ч. 2 ст. 17 цієї Конвенції РЄ держави-учасники є зобов'язаною не перешкоджати здійсненню права осіб, які належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій, як на національному, так і на міжнародному рівнях. Водночас ст. 23 цієї Конвенції поширює формат реалізації прав меншин, зокрема права на асоціацію, до відповідних положень Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини або протоколів до неї. За цією Конвенцією Україна може звітувати до Генерального секретаря та до Комітету міністрів Ради Європи про дотримання відповідних прав представників закордонних українців та використовувати компетенцію консультативного комітету, утвореного для визначення адекватності заходів, вжитих державами Європи для здійснення принципів, проголошених у цій Рамковій конвенції.

Тривалий час Україна була членом Угоди з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів СНД 1992 р., яку було ратифіковано парламентською постановою від 17 грудня 1993 р. № 3736-XII із Протоколом до неї 2003 р., ратифікованим законом України від 18 лютого 2004 р. № 1501-IV; через не підтвердження Україною наступної дії ця Угода припинила для України дію з 26 червня 2013 р. (лист МЗС України № 72/14-612/2-304). Втім, ця Угода, як і вказаний закон України від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII не передбачали залучення громадських структур у забезпечення відновлення прав депортованих, які мали право отримати статус закордонних українців.

Україна не приєдналася до Конвенції про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин СНД 1994 р., хоча й брала участь у її підписанні (конвенція вступила в силу у 1997 р. для 5 пострадянських держав). За цією Конвенцією держави мають визнати за особами, які належать до національних меншин, право спільно з членами своєї групи безперешкодно висловлювати, зберігати і розвивати свою етнічну, мовну, культурну чи релігійну самобутність (ч. 1 ст. 4). Також за ст. 5 цієї Конвенції держави мають забезпечувати особам, які належать до національних меншин, право на участь у суспільному та державному житті, особливо у вирішенні питань, що стосуються захисту їхніх інтересів на регіональному рівні.

Держави-учасники мають визнати за особами, які належать до національних меншин, право створювати відповідно до національного законодавства різні організації (асоціації, земляцтва тощо) просвітницького, культурного і релігійного характеру з метою збереження та розвитку етнічної, мовної, культурної та релігійної самобутності. Згадані організації повинні мати такі ж права, які надаються іншим подібним організаціям, зокрема, в тому, що стосується користування громадськими будівлями, радіомовленням, телебаченням, печаткою, засобами масової інформації тощо.

За ст. 6 цієї Конвенції особи, які належать до національних меншин, мають право безперешкодно підтримувати контакти між собою на території держави проживання, а також право на збереження і підтримання зв'язків з організаціями держав, з якими їх пов'язує спільне етнічне походження, культура, мову або релігійні переконання. При цьому держави-учасниці мають заохочувати діяльність інформаційно-культурних центрів інших держав-учасниць на своїй території.

Конвенція у ч. 1 ст. 7, ст. 8 гарантує представникам національних меншин право створювати засоби масової інформації рідною мовою а також право спільно з членами своєї групи сповідувати свою релігію і здійснювати релігійні обряди у відповідності зі своїм віросповіданням, утримувати культурні

будівлі, купувати і використовувати предмети, необхідні для відправлення культу, вести просвітницьку релігійну діяльність рідною мовою [7].

Згідно з вимогою ст. 9 цієї Конвенції передбачені нею організації національних меншин просвітницького, культурного і релігійного характеру можуть фінансуватися за рахунок добровільних грошових та інших внесків, а також отримувати допомогу від держави їх місцезнаходження згідно з його законодавством. Вони можуть також отримувати допомогу від державних і громадських організацій інших держав-учасниць при дотриманні вимог, встановлених законодавством держави їх місцезнаходження. Спостереження за виконанням цієї Конвенції покладатиметься у її ст. 13 на Комісію з прав людини СНД. Втім, навряд чи можна очікувати на ефективне та реальне застосування норм цього акту для захисту закордонних українців у пострадянських державах Україною, навіть якщо наша держава приєдналася б до цієї конвенції.

Участь громадських структур у забезпеченні етнічних прав закордонних українців впливає з приписів низки двосторонніх угод України. Зокрема, у ст. 5, 9 Угоди між Україною та Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин від 23 липня 1999 р., ратифікованій законом України від 23 березня 2000 р. № 1601-III, закріплено обов'язки обох держав визнавати за особами, які належать до національних меншин, право створювати відповідно до порядку, встановленого законодавством держави проживання, громадські організації, національні культурні і навчальні заклади для збереження та розвитку етнічної, культурної і мовної самобутності [9].

Діяльність зазначених організацій та закладів може фінансуватися за рахунок пожертвувань і добровільних внесків, а також при наданні їм допомоги державою-учасницею згідно з її національним законодавством. Україна та Білорусь зобов'язалися заохочувати діяльність інформаційно-культурних центрів іншої Сторони на своїй території та сприяти організації їхньої роботи.

Аналогічні норми містяться у ст. 6, ст. 9 Угоди між Україною і Республікою Молдова про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин від 17 грудня 2009 р., ратифікованій законом України від 5 жовтня 2010 р. № 2577-VI. Але у цій угоді додатково вказано на розвиток співробітництва культурно-інформаційних центрів з культурно-просвітницькими об'єднаннями національних меншин обох сторін; констатується, що громадські об'єднання національних меншин мають ті ж права, що й інші подібні організації, зокрема, у користуванні будівлями, радіомовленням, телебаченням, пресою, іншими засобами масової інформації.

Крім того, українсько-молдовська угода передбачає можливість створення національно-культурними товариствами, в межах діючого законодавства, навчальних закладів із навчанням рідною мовою чи для вивчення рідної мови. За ст. 12 цієї Угоди її сторони зобов'язалися створити Змішану міжурядову українсько-молдовську комісію з питань забезпечення прав національних меншин для підготовки та розгляду спільних програм і заходів, що здійснюватимуться у сфері забезпечення прав української національної меншини в Республіці Молдова та молдовської національної меншини в Україні. Ця Змішана міжурядова українсько-молдовська комісія має складатися з рівної чисельності представників кожної сторони, включаючи і представників громадських об'єднань національних меншин [10].

Особливості участі громадських об'єднань у захисті прав закордонних українців також регламентовано у низці підзаконних актів, схвалених Верховною Радою України. Так, у

Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці», затверджених постановою Верховної Ради України від 19 січня 2010 р. № 1807-VI міститься констатація низки факторів участі громадських структур у етнонаціональних процесах. Зокрема, вказано на діяльність Української всесвітньої координаційної ради до реалізації заходів з налагодження співпраці із закордонними українцями. Згадано про створення при закордонних дипломатичних установах України рад громадських організацій закордонних українців, діяльність яких спрямована на їх консолідацію, збереження національно-культурної самобутності, зміцнення зв'язків з історичною батьківщиною [7].

Відзначено на формалізацію співпраці органів виконавчої влади з громадськими організаціями закордонних українців, зокрема Світовим конгресом українців, Європейським конгресом українців тощо. У рекомендаціях вказано, що координація дій органів державної влади та провідних осередків закордонних українців потребує подальшого вдосконалення. Для цього Кабінету Міністрів України запропоновано:

- під час підготовки проектів законів про Державний бюджет України передбачати належне фінансування видатків на здійснення співпраці із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, у тому числі на:

- сприяння діяльності українських культурно-інформаційних центрів в іноземних державах, де проживають закордонні українці;

- облаштування приміщень для громад закордонних українців, осередків української культури, бібліотек, українських шкіл та класів за кордоном та ін.;

- активізувати співпрацю з громадськими організаціями закордонних українців шляхом підготовки та укладення спільних документів про співпрацю, об'єднання зусиль щодо забезпечення прав українських меншин за кордоном;

- з метою вивчення мови, історії, традицій, культури України запровадити постійні програми обміну між молодіжними та студентськими організаціями України та закордонних українців;

- вивчити питання щодо можливості створення в місті Києві Світового культурно-інформаційного центру українців [7].

Після Революції Гідності постановою Верховної Ради України від 17 червня 2014 р. № 1331-VII було схвалено Заяву Верховної Ради України «Про утиски та недотримання прав українців у Росії та невідкладні заходи щодо задоволення національно-культурних та мовних потреб закордонних українців». У цій Заяві констатувалося, що влада Росії заборонила діяльність провідних загальних федеральних українських організацій та двічі відмовляла в реєстрації нового загальноросійського громадського об'єднання [6].

Проявом утисків українського руху в Росії називалися факти переслідувань та залякувань провідних активістів українських громадських організацій. Відзначалося, що органи державної влади Росії реалізують курс на підірвання організованого українського руху в країні, підміну його новоствореними псевдоукраїнськими організаціями та мінімізацію проявів активної громадської та національної позиції українців у Росії. Тому Верховна Рада України висловила підтримку прагнення українців у Росії до організованої громадської та культурної діяльності, зокрема необхідність існування та ефективної діяльності українських громадських організацій із загальноросійським статусом, що сприятимуть збереженню самобутності та мови, розвитку освіти та національної культури.

Тривалий час на опрацюванні парламенту України знаходилися проекти Концепції державної етнополітики (етнонаці-

ональної політики) України, які так і не були схвалені, насамперед через їх відірваність від практики етнічних відносин. Як впливає з аналізу проєктів Концепції, їх автори намагалися поєднати у єдиній моделі радянське, ліберально-індивідуалістичне та колективно-солідарне ставлення до етнічних відносин; прагнули вирішити у нормативному акті складні загальнотеоретичні питання етнічної самоорганізації суспільства замість розроблення практичних кроків щодо забезпечення та захисту етнічних прав індивідів та колективних прав етнічних груп. Вказані проєкти Концепції не містили перспективних пропозицій щодо удосконалення механізмів залучення громадських структур у забезпечення етнічного розвитку України.

**Висновки.** На сьогодні серед основних завдань законодавчої діяльності у сфері залучення громадських структур у систему захисту прав закордонних українців слід вважати наступні:

– окреслення особливостей залучення громадських організацій у процеси співпраці із закордонними українцями та захисту етнічних прав українців і представників корінних народів України на тимчасово окупованих територіях, у зоні антитерористичної операції та на території держави-агресора;

– обов'язкове залучення громадських об'єднань закордонних українців, із дотриманням принципу їх попередньої вільної та усвідомленої згоди, у процеси розроблення нових та зміни чинних нормативних актів, схвалення управлінських рішень та публічного фінансування будь-яких питань у сфері етнічних відносин;

– сприяння ефективній участі громадських об'єднань закордонних українців у співпраці з аналогічними іноземними об'єднаннями та у діяльності компетентних структур міжнародних організацій – ООН, Ради Європи, ОБСЄ тощо.

Наведені перспективи розвитку відповідних правових інституцій потребують на додаткові наукові опрацювання.

### *Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. у чинній редакції; URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Міжнародна конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. ; URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105).
3. Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою : закон України від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII; URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1223-18>.
4. Про громадські об'єднання: закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI; URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про закордонних українців: закон України від 4 березня 2004 р. № 1582-IV; URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1582-15>.
6. Про Заяву Верховної Ради України «Про утиски та недотримання прав українців у Росії та невідкладні заходи щодо задоволення національно-культурних та мовних потреб закордонних українців»:

постанова Верховної Ради України від 17 червня 2014 р. № 1331-VII; URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1331-18>.

7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці»: постанова Верховної Ради України від 19 січня 2010 р. № 1807-VI; URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1807-vi>.
8. Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. ; URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_055).
9. Угода між Україною та Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин від 23 липня 1999р. ; URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112\\_025](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112_025).
10. Угода між Україною і Республікою Молдова про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин від 17 грудня 2009 р. ; URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/498\\_146](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/498_146).

### **Линник Т. В., Витюк Д. Л. Правовые механизмы вовлечения структур гражданского общества в защиту конституционных прав зарубежных украинцев**

**Аннотация.** В статье рассмотрены аспекты конституционно-правового и международного нормативного обеспечения деятельности структур гражданского общества, вовлеченных в процессы реализации и защиты прав зарубежных украинцев и в соответствующие правоотношения. Определен формат правового воздействия на указанные процессы, воплощенный в актах законодательства Украины, в процессах имплементации в стране международных стандартов, в рекомендациях парламентских слушаний. Автор предлагает пути совершенствования механизмов вовлечения структур гражданского общества в защиту прав зарубежных украинцев.

**Ключевые слова:** общественные объединения, этнонациональная политика, зарубежные украинцы, национальные меньшинства, парламентские слушания.

### **Linnik T. Vitiuk D. Legal mechanisms of involving the civil society structures` into defense the constitutional rights of foreign Ukrainians**

**Summary.** The article deals with aspects of constitutional legal and international regulatory support of normative providing the civil society structures` involving into the processes of the realization and defense of the rights of the foreign Ukrainians and into the appropriate relationship. Format of the legal impact on these processes embodied in the Ukrainian legislative acts, in the national model of implementation the international standards and in the recommendations of the parliamentary hearings is defined at. Author suggests the ways to improve the coherent legal mechanisms of involving the structures of civil society to the ethnic relations the foreign Ukrainians.

**Key words:** civil associations, ethno-national policy, foreign Ukrainians, national minorities, parliamentary hearings.