

Юлія Лихач

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано історію становлення та теперішній стан забезпечення прав національних меншин, підсумовано національний досвід впливу державних органів влади на правовий статус національних меншин та окреслено перспективи вирішення зазначеної проблематики.*

*Yulia Lykhach Current problems of the legislative ensuring of the national minorities' rights in Ukraine. In the article the history of becoming and nowadays state in the sphere of providing of rights for the national minorities is analyzed, and national experience of influencing of state organs of power is described on legal status of national minorities and the prospects of decision of this row of problems are outlined.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Важливість забезпечення прав національних меншин є однією з найважливіших проблем, які постають перед Україною, особливо це питання стає актуальним з огляду адаптації українського законодавства до європейських стандартів. Поряд з економічними, соціальними та культурними питаннями захисту прав нацменшин значна увага приділяється забезпеченню їх політичних прав, хоча в нормативно-правовій базі українського законодавства існує ряд прогалин і суперечностей, які потребують узгодження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема захисту прав національних меншин в українському законодавстві досліджується такими авторами, як О. Антонюк, О. Биков, М. Вівчарик, В. Котигоренко, Л. Лойко, О. Майборода, В. Євтух, М. Михальченко, О. Мироненко, П. Надолішній, О. Нельга, Г. Перепелиця, І. Попеску, С. Римаренко, Ф. Рудич, Л. Рябошапко, М. Степико, Ю. Тищенко, Р. Чубаров, Ю. Шемшученко, М. Шульга.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження законодавчої бази України щодо забезпечення прав національних меншин.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні наявна досить широка політико-правова база у сфері забезпечення прав національних меншин, що почала формуватися ще з часів проголошення Україною незалежності. За 19 років становлення незалежної Української держави було ухвалено низку законодавчих актів і ратифіковано більшість з чинних міжнародних документів, спрямованих на забезпечення прав етнічних груп в Україні.

Першим юридичним актом, у якому зафіксовано рівні права всіх етнічних груп, що населяють Україну, стала Декларація про державний суверенітет, ухвалена 16 липня 1990 року. У ній проголошено, по-перше, що громадяни всіх національностей становлять народ України (розділ II); по-друге, держава забезпечує рівність перед законом усіх громадян, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду та характеру занять, місця проживання та інших обставин (розділ IV); по-третє, держава гарантує громадянам усіх національностей, які мешкають на її території, право вільного національно-культурного розвитку (розділ VIII)<sup>1</sup>.

У листопаді 1991 р. Верховна Рада України ухвалила Декларацію прав національностей, у якій сформульовано принципи національної політики Української держави в нових зовнішніх та внутрішніх умовах. У документі зроблено акцент на те, що Українська держава гарантує усім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні, економічні й культурні права. Цей принцип конкретизувався в ряді положень, що захищали права етнічних груп як колективних суб'єктів.

Закон України «Про національні меншини в Україні», ухвалений Верховною Радою в червні 1992 р., конкретизував і чітко визначив низку положень, декларованих у двох попередніх документах. У статті 3 Закону закріплюється таке положення: «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою»<sup>2</sup>.

В утвердженій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України було законодавчо закріплено

ставлення України як держави до розв'язання національно-культурних і мовних проблем.

Преамбула Конституції дає визначення терміна «Український народ» як громадян України всіх національностей. Тим самим віднині «Український народ» — це поняття політичне, а не етнічне (на відміну від первісного етнічного терміна «український народ» з маленької літери). Більше того, в третій частині Преамбули право на самовизначення закріплено не тільки за «українською нацією», а і за «усім Українським народом», підкреслюючи тим самим, що Україна є Батьківщиною та «рідним домом» для представників усіх національностей, для всіх її громадян<sup>3</sup>.

Наразі чинне національне законодавство використовує такі терміни:

- «народ» (Декларація прав національностей України 1991 р.);
- «національності», «національні групи» (Декларація прав національностей України 1991 р., Конституція Автономної Республіки Крим 1998 р.);
- «національні меншини» (Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р., Конституція України 1996 р.);
- «корінні народи» (Конституція України 1996 р.).

На сьогодні Україною ратифіковано низку міжнародних нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав національних меншин (Рамкова конвенція про захист національних меншин, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Рекомендації щодо мовних прав національних меншин, Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка). У цьому відношенні вітчизняна законодавча база, підкріплена міжнародними зобов'язаннями, теоретично гарантує широкі політичні права для національних меншин, відкриває сприятливі перспективи для їх правової участі у політичному процесі.

Світова і, зокрема, європейська практика свідчить, що особливі права та особливі заходи, необхідні для збереження самобутності, культурної спадщини та гідності меншин, набувають таких форм<sup>4</sup>:

- 1) право меншин на існування;
- 2) право на користування здобутками власної культури і мови та на їх розвиток;
- 3) право меншин на забезпечення для них функціонування національних шкіл та інших навчальних закладів (у тому числі й вищої освіти) з викладанням рідною мовою та контролю за навчальними програмами;

4) надання автономії з передачею меншинам права управляти своїми внутрішніми справами, принаймні у сфері культури, виховання, освіти, релігії, інформації, соціальних справ, із забезпеченням за допомогою субвенцій (на рівні культурної автономії, можливої як за дисперсного, так і компактного проживання меншини) та важелів оподаткування (на рівні територіальної автономії, можливої тільки за компактного проживання меншин), коштів для виконання цих функцій.

5) гарантії політичного представництва в органах, які визначають політику держави як на виконавчому, так і на законодавчому рівнях;

Як свідчить практика, забезпечення цих прав гарантується лише у ефективній взаємодії міжнародного та внутрішньодержавного права, норми яких покликані виконувати властиву їм функцію забезпечення захисту прав меншин, розв'язання конфліктів мирним шляхом — оскільки незабезпечення прав та відсутність взаємодії міжнародного і внутрішнього права може призвести як до погіршення становища національних груп в окремій країні, так і до ускладнення міжнародної ситуації загалом.

З погляду законодавчого забезпечення прав національних меншин в Україні склалася досить вагома база законодавчо-правових документів, що надає їм широкі можливості для реалізації своїх прав.

Так, право меншини на існування в законодавстві України закріплене в Конституції України, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3), «рівність перед законом громадян України без привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ст. 24)<sup>5</sup>. Згідно з Декларацією прав національностей України (ст. 1) «дискримінація за національною ознакою забороняється й карається законом»<sup>6</sup>.

Також до цієї групи прав можна віднести інші права, що закріплені в Законі України «Про національні меншини в Україні»: право на вільний вибір і зміну національності (ст. 11); право на національне прізвище, ім'я та по батькові (ст. 12); право на вибір способу та форми здійснення своїх прав як одноосібно, так і колективно (ст. 13); право на охорону навколишнього середовища в місцях їх історичного й сучасного розселення (ст. 10); право на

встановлення і підтримання зв'язків з особами своєї національності як усередині країни, так і за кордоном (ст. 15) та деякі інші<sup>7</sup>.

Право представників національних меншин на користування здобутками власної культури і мови, використання і вивчення рідної мови визначене в статті 53 Конституції України: «Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства». В статті 10 Конституції України визначено, що «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом». Стаття 11 Конституції України закріпила право національних меншин і корінних народів на збереження ними етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності<sup>8</sup>.

У Законі України «Про мови в Українській РСР» зазначається, що в місцях компактного проживання національних меншин у роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, поряд з українською, можуть використовуватись і їхні національні мови, таке саме положення міститься в ст. 8 Закону України «Про національні меншини в Україні»<sup>9</sup>.

У законодавстві України передбачені рівні права на здобуття освіти, гарантовані всім громадянам, незалежно від етнічного походження. Відповідні положення містять статті 10, 11, 53 Конституції України, статті 6 та 7 Закону України «Про національні меншини в Україні», статті 25–29 Закону України «Про мови в Українській РСР».

Право на безкоштовну освіту в усіх державних навчальних закладах усіх осіб, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин, гарантоване статтею 3 Закону України «Про освіту»<sup>10</sup>.

У ст. 6 Закону «Про національні меншини в Україні» вказується: «Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток

національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству»<sup>11</sup>.

Отже, культурна автономія не має нічого спільного з адміністративно-територіальним поділом держави і право користуватися нею мають представники національних меншин, незалежно від місця їхнього проживання, що є особливо актуальним для дисперсно розселених меншин. Оскільки організаційно-правові засади національно-культурної автономії Законом визначено не було, то можна вважати, що такою організаційною формою можуть виступати національні громадські об'єднання (національні товариства, національно-культурні центри, земляцтва тощо) національних меншин. До форм національно-культурної автономії відносять також місцеве національно-територіальне самоуправління (національні райони, селища та інші поселення) на основі того, що вони також мають за мету забезпечення культурного розвитку національних спільнот з урахуванням специфічних умов їх розселення.

Як інші гарантії прав національних меншин можуть розглядатися положення ст. 16 Закону України «Про національні меншини в Україні», відповідно до яких у державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування на розвиток національних меншин. Однак в умовах нинішнього стану економіки України таке положення не може виступати як надійна гарантія<sup>12</sup>.

Окрему увагу слід приділити законодавчому забезпеченню гарантій політичних прав національних меншин на представництво в законодавчій та виконавчій владі, а також у виборних органах місцевого самоврядування.

До виборчих прав в Україні слід віднести право громадян України обирати і бути обраними. Саме тому слід проаналізувати українське законодавство щодо надання громадянам, які належать до національних меншин, права обирати і обиратися до органів законодавчої, виконавчої, судової влади та місцевого самоврядування, а також надання можливості висування своїх кандидатів у депутати на виборах.

У ст. 9 Закону України «Про національні меншини» визначено, що «Громадяни України, які належать до національних меншин, мають право, відповідно, обиратися або призначатися на

рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях». Згідно зі ст. 14 того ж самого законодавчого акту «Національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих Рад народних депутатів»<sup>13</sup>.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «будь-які обмеження прав громадян України щодо участі у місцевому самоврядуванні залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними або іншими ознаками забороняються»<sup>14</sup>.

Як ми бачимо, з наведених статей законів України, національні меншини повною мірою наділені виборчими правами, але ж існують проблеми практичного характеру, які загострились у зв'язку з переходом виборчої системи України від змішаної (пропорційно-мажоритарної) до суто пропорційної.

По-перше, представникам національних меншин для того, щоб стати суб'єктами політичних відносин, необхідно створити національну громадську організацію. Стаття 13 Закону України «Про національні меншини в Україні» передбачає право національних меншин на утворення громадських організацій.

Сьогодні статус національних громадських об'єднань визначається Законом «Про об'єднання громадян», ухваленим Верховною Радою 6 червня 1992 р. Громадські об'єднання виконують функції політичного рекрутування населення, його активізації, виховання, формування громадської думки в практичній політичній діяльності. У ст. 20 Закону стверджується, що для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, об'єднання громадян користуються правом виступати суб'єктом цивільно-правових відносин, представляти і захищати свої законні інтереси, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо), вносити пропозиції до органів влади та управління.

Особливим моментом закону «Про об'єднання громадян», відповідно до ст. 14, стало надання національним громадським об'єднанням права висувати своїх кандидатів на виборах до органів

державної влади у відповідності з Конституцією України, Законом про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих Рад народних депутатів. Однак згадана стаття Закону не знайшла свого відображення в існуючому виборчому законодавстві України. Задекларована правова норма відсутня і в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» у новій редакції від 14 березня 2006 р.

По-друге, якщо звернутися до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (із змінами і доповненнями від 7 липня 2005 р.), то побачимо, що вказана норма щодо кандидатів у депутати від національних меншин у законі не відображена. Згідно зі ст. 10 п. 1 Закону, право на висунання кандидатів у депутати реалізується лише через політичні партії та виборчі партійні блоки<sup>15</sup>.

Однак створити власні політичні партії для не чисельних, але компактно розселених національних меншин є непростим завданням. Згідно зі ст. 10 Закону «Про політичні партії в Україні» відзначається, що «рішення про створення політичної партії має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів, не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим»<sup>16</sup>.

Отже, національним меншинам для реалізації свого права висувати кандидатів на вибори відповідно до Закону «Про національні меншини в Україні» необхідно: 1) створювати партії; 2) вступати у виборчі блоки партій (неофіційно) для занесення своїх представників до виборчих списків кандидатів у депутати від партій чи блоків; 3) ініціювати самовисунання свого представника в одномандатних округах під час висунення кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Як приклад, з офіційно зареєстрованих Міністерством юстиції України станом на початок 2008 р. в нашій країні діє декілька партій з виразно етнічним забарвленням — це Партія мусульман України, Партія «Руський блок», Партія угорців України, Демократична партія угорців України.

Та навіть сформувавши власні партії чи виборчі блоки, нечисленні етнонаціональні групи не можуть брати участь у розподілі мандатів, оскільки у розподілі мандатів можуть брати участь партії (блоки), виборчі списки яких, за підсумками голосування на



виборах депутатів, наберуть не менше 3% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні.

Водночас не було дозволено національним товариствам висувати свої списки кандидатів для забезпечення прав національних спільнот, що проживають дисперсно. Однак стаття 14 Закону «Про національні меншини» передбачає це право, а отже — переходячи на суто пропорційну систему, врахування цього є обов'язковим згідно з ч. 3 статті 22 Конституції.

Слід звернути увагу й на те, що народні депутати законодавчим шляхом не залишили громадським організаціям права спостерігати за виборчим процесом, зокрема, бути присутніми на виборчих дільницях під час підрахунку голосів виборців.

По-третє, відповідно до ст. 7 Закону «Про вибори народних депутатів України», місцевості, в яких компактно проживають національні меншини, не мають виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини, більша, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються так, щоб хоч би в одному з них виборці національної меншини становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

**Висновки.** Отже, Українська держава з перших днів свого незалежного існування взяла курс на забезпечення прав для розвитку та самоствердження всіх етнічних груп населення, які проживають на її території. Для цього створена і постійно поновлюється необхідна правова база, ухвалюються декларації та закони, що гарантують права осіб як представників національної меншості, а також права етнічних груп як колективних суб'єктів.

Нормативно-правова колізія в національному законодавстві виявляється у обговоренні та визначенні співвідношення між колективними та індивідуальними правами, позаяк більшість норм законодавчих актів щодо задоволення етнокультурних потреб містить так звані колективні права, приналежні не стільки окремим індивідам якоїсь етнічної групи, скільки цій групі загалом.

Ще одного узгодження потребує термін «національна меншина», який не містить жодного чіткого критерію, за яким представників того чи іншого етносу України можна було б зараховувати до національних меншин. Формулювання не визначає ані часових критеріїв проживання на певній території як умови набуття відповідного статусу, ані певного кількісного цензу для представників тієї чи іншої національності. Окрім того, це суттєво ускладнює

застосування положень законів, які так чи інакше торкаються сфери етнонаціональної політики, і, відповідно, викривлює самі процедури забезпечення й захисту прав національних меншин.

Наступним поняттям, яке необхідно більш конкретно визначити в законодавстві, є «місця компактного проживання національних меншин». Цей термін вживається в низці законодавчих актів, але ніде не має його чіткого визначення і тлумачення. Це, у свою чергу, робить саме поняття надто гнучким для його правового застосування й закладає потенціал для того, щоб надавати відповідного статусу будь-якій території, на якій проживають представники незначної частини національних меншин.

Досить актуальним є питання надання національно-культурним автономіям політичного статусу, оскільки організаційно-правові засади національно-культурної автономії у вітчизняному законодавстві не визначено, що дає привід для обговорення і політичних спекуляцій цією темою. На думку автора, такою організаційною формою можуть виступати національні громадські об'єднання (національні товариства, національно-культурні центри, земляцтва тощо), місцеве національно-територіальне самоуправління (національні райони, селища та інші поселення), що покликані забезпечувати культурний розвиток національних спільнот з урахуванням специфічних умов їх розселення. А спроби внесення національно-культурних автономій до адміністративно-територіального поділу України як окремих суб'єктів може призвести до загострення національних конфліктів.

Право національних громадських об'єднань висувати своїх представників на виборах в органи державної влади має суто декларативний характер. Питання політичного представництва національних меншин в органах законодавчої влади досить гостро постали після переходу до пропорційної системи виборів. Це питання може бути вирішено шляхом надання виборчих квот, як це практикується в більшості країн європейської спільноти, або переходу до мажоритарної системи на рівні місцевих виборів. На рівні виборів до Верховної Ради представництво можливе лише за умови особистих домовленостей між лідерами громадських організацій та партій національних меншин та представниками «прохідних» політичних партій та блоків про надання їм місць у списках.

---

<sup>1</sup> Декларація про державний суверенітет № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 429.

<sup>2</sup> Закон України «Про національні меншини в Україні від 25 червня 1992 р. № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

<sup>3</sup> Конституція України, утверджена на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996 року № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>4</sup> Защита прав меньшинств в Украине: анализ законодательства. — К.: Международный центр перспективных исследований, 2006. — С. 42.

<sup>5</sup> Конституція України, утверджена на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996 року № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>6</sup> Декларація прав національностей від 1 листопада 1991 р. № 1771-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 1.

<sup>7</sup> Закон України «Про національні меншини в Україні від 25 червня 1992 р. № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

<sup>8</sup> Конституція України, утверджена на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996 року № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>9</sup> Закон України «Про мови в Українській РСР» від 28.10.1989 № 8312-ХІ [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1281>

<sup>10</sup> Закон України «Про освіту», від 4 червня 1991 р. № 1144-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 34. — Ст. 45.

<sup>11</sup> Закон «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. № 2494-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. № 163-ХІV // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

<sup>15</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів» від 7 липня 2005 р. № 2777-IV // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 38–39. — Ст. 449.

<sup>16</sup> Закон «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2365-3 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.