УДК 341.234(497.6)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ КОЛЕКТИВНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СЕРБІЇ ТА БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНІ

Ачимович Д. Т.

Стаття присвячена дослідженню особливостей конституційно-правового статусу національних меншин в європейських державах на прикладі Сербії та Боснії і Герцеговини.

Стверджується, що конституційно-правовий статус національних меншин у Сербії забезпечується спеціальною нормативно-правовою базою та інституційною системою захисту прав національних меншин на загальнодержавному, крайовому та місцевому рівнях публічної влади, що дає можливість реально гарантувати національним меншинам вільне користування своїми колективними правами, насамперед, у культурній сфері.

Відзначається, що конституційно-правовий статус національних меншин у Боснії та Герцеговині не відповідає європейським стандартам захисту прав національних меншин і може перешкодити подальшому процесу європейської інтеграції Боснії і Герцеговини, яка передбачає адаптацію національної правової системи до європейських принципів і стандартів.

Ключові слова: *національні меншини, Республіка Сербія, Боснія і Герцеговина, конституційно-правовий статус, принцип недискримінації, офіційні мови.*

Статья посвящена исследованию особенностей конституционно-правового статуса национальных меньшинств в европейских государствах на примере Сербии и Боснии и Герцеговины.

Утверждается, что конституционно-правовой статус национальных меньшинств в Сербии обеспечивается специальной нормативно-правовой базой и институциональной системой защиты прав национальных меньшинств на общегосударственном, краевом и местном уровнях публичной власти, что дает возможность реально гарантировать национальным меньшинствам свободное пользование своими коллективными правами, прежде всего, в культурной сфере.

Отмечается, что конституционно-правовой статус национальных меньшинств в Боснии и Герцеговине не соответствует европейским стандартам защиты прав национальных меньшинств и может помешать дальнейшему процессу европейской интеграции Боснии и Герцеговины, предусматривающей адаптацию национальной правовой системы к европейским принципам и стандартам.

Ключевые слова: *национальные меньшинства, Республика Сербия, Босния и Герцеговина, конституционно-правовой статус, принцип недискриминации, официальные языки.*

The article investigates the features of the constitutional and legal status of national minorities in European countries by the example of Serbia and Bosnia and Herzegovina.

It is alleged that the constitutional and legal status of national minorities in Serbia is provided by a special legal base and institutional system of protection of minority rights at the national, regional and local public authorities, which makes it possible to guarantee the real national minorities freely use their collective rights, especially in cultural sphere.

It is noted that the constitutional and legal status of national minorities in Bosnia and Herzegovina does not meet European standards for the protection of minority rights and may prevent further European integration of Bosnia and Herzegovina, which involves the adaptation of the national legal system to European principles and standards.

Keywords: *national minorities, Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina, the constitutional and legal status, the principle of non-discrimination, the official language.*

Необхідно відзначити, що питання про всебічне конституційно-правове забезпечення прав національних меншин у колишніх югославських республіках має глибокі історичні, політичні та національні коріння. Більш того, зазначена проблематика в недавньому минулому була основною причиною збройних конфліктів між представниками різних етнічних груп на території більшості зазначених держав, що детермінує необхідність науково-практичного аналізу передумов формування чинної правової бази та її формально-юридичного змісту в сучасних вітчизняних політико-правових умовах.

Слід зазначити, що проблематика забезпечення прав національних меншин неодноразово розглядалася у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі. Так, в останні роки з питань визначення конституційно-правового статусу й проблем захисту прав національних меншин висловлювалися такі вчені-конституціоналісти, як М.О. Баймуратов, О.М. Биков, М. Василевич, Ю.А. Волошин, А.Я. Капустін, В. Коштуніца, О.Л. Копиленко, В.В. Мицик і багато інших.

Водночас дослідження специфічних особливостей конституційно-правового статусу національних меншин у колишніх югославських республіках являє собою важливе теоретичне й практичне завдання, яке потребує вирішення вітчизняною правовою наукою, беручи до уваги багато політико-правових чинників: необхідність вирішення в Україні проблеми забезпечення прав національних меншин у мовній і виборчій сферах з метою зняття соціальної конфронтації та усунення її деяких фундаментальних причин; важливість дослідження досвіду Сербії та Боснії і Герцеговини як держав, що пройшли складний шлях міжетнічної конфронтації й зуміли знайти прийнятні рішення на конституційному рівні, закріпивши специфічні механізми забезпечення колективних прав етнічних груп у місцях їх компактного проживання. Наприклад, у сучасному постконфліктному державному й правовому будівництві вельми цікавим і корисним може бути досвід надання офіційного статусу декільком мовам національних меншин у всій країні або в певному регіоні.

Розглядаючи питання про конституційно-правовий статус національних меншин у Сербії, слід зазначити, що основним джерелом основних прав, свобод і гарантій зазначених соціальних груп є Конституція Республіки Сербія від 30 вересня 2006 р. [1]. Згідно зі статтею 1 Конституції "Республіка Сербія є державою сербського

© Д.Т. Ачимович, 2014

народу і всіх проживаючих у ньому громадян, заснованою на принципах верховенства права й соціальної справедливості, громадянської демократії, прав і свобод людини й меншин та прихильності до європейських принципів і цінностей". Отже, на наш погляд, визначається концептуальне тлумачення поняття "сербський народ" як сукупності громадян Республіки Сербія всіх національностей, що цілком відповідає сучасній інтерпретації політико-правової категорії "народ" як сукупності всіх громадян, яка створює політичну спільність, що знаходиться в основі існування держави [2].

Фундаментальне значення для захисту національних меншин сербським національним законодавством має стаття 14 Конституції Республіки Сербія, яка гарантує захист прав національних меншин і виражена таким чином: "Держава гарантує особливий захист національних меншин з метою надання їм допомоги в справі забезпечення повної рівності та збереження їх самобутності". При цьому стаття 47 Конституції встановлює правило, згідно з яким ніхто не зобов'язаний заявляти про свою національну приналежність, що видається особливо важливим в контексті поліетнічного складу громадян Сербії й необхідності забезпечення реального дотримання базових норм Конституції щодо рівності всіх громадян незалежно від їх етнічного походження й місця компактного проживання відповідних етнічних груп.

Цікавими видаються й положення статті 75 Конституції Республіки Сербія, яка говорить, що "особам, які належать до національних меншин, гарантуються додаткові індивідуальні та колективні права, крім прав, гарантованих Конституцією всім громадянам. Особи, які належать до національних меншин, беруть участь у прийнятті рішень або незалежно приймають рішення з певних питань, що стосуються їхньої культури, освіти, інформації та офіційного використання мов і писемності, спираючись при цьому на колективні права відповідно до закону. Особи, які належать до національних меншин, можуть обирати свої національні ради для здійснення свого права".

У цьому контексті слід окремо відзначити таку своєрідну, притаманну сербському законодавству, інституціональну форму забезпечення конституційних прав національних меншин, як національні ради. У певному сенсі можна прийти до висновку, що національні ради сербських національних меншин представляють собою форму культурної автономії національних меншин і функціональної децентралізації, передбачену в державному устрої Законом про захист прав і свобод національних меншин [3]. Відповідно до п. 1 ст. 10 цього закону "особи, які належать до національних меншин, можуть обирати національні ради для здійснення права на самоврядування в області офіційного використання мов і писемності, освіти, інформації та культури. Національні ради фінансуються з бюджету Республіки Сербія і Автономного Краю Воєводина, а також органами місцевого самоврядування". Прикладом успішної практичної реалізації зазначеної норми профільного закону про захист культурних прав національних меншин є правова система Автономного Краю Воєводина, на території якого проживає 26 етносів і використовується 6 офіційних мов: сербська, угорська, хорватська, словацька, румунська, русинська [4]. У встановленні такого широкого переліку офіційних мов, що охоплює й забезпечує культурні права різних національних меншин, проглядається значна роль функціональної діяльності зазначених національно-культурних органів на локальному рівні з урахуванням місць компактного проживання.

Статті 76-80 Конституції Республіки Сербія гарантують заборону дискримінації національних меншин, рівну участь у веденні державних справ, заборону примусової асиміляції, право на збереження їх самобутності, право на асоціацію та співробітництво з співвітчизниками.

Стаття 61 Конституції передбачає, що в галузі освіти, культури та інформації Республіка Сербія заохочує дух терпимості й діалог між культурами, а також вживає ефективні заходи, спрямовані на заохочення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма людьми, які проживають на її території, незалежно від їх етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності.

На рівні конституційного законодавства слід зазначити п. 1 ст. 24 антидискримінаційного закону Республіки Сербія [5], який забороняє дискримінацію національних меншин та їх членів за ознакою їх національної приналежності, етнічного походження, релігійних переконань і мови.

Спеціалізованим актом законодавства, присвяченим питанню захисту конституційних прав національних меншин, про який вже було згадано вище, є Закон про захист прав і свобод національних меншин. У пункті 1 статті 2 цього закону визначається конституційно-правова категорія "національна меншина". Відповідно до уявлень сербської правової доктрини, вираженими в нормі чинного законодавства, "національна меншина - це будь-яка група громадян, яка достатньо представлена в чисельному вираженні й, будучи меншістю на території держави, належить до групи постійних жителів, яка має тривалі й міцні зв'язки з територією держави, володіє такими характерними рисами, як мова, культура, національна чи етнічна приналежність, походження або релігійні вірування, які відрізняють її від більшості населення, і яка проявляє турботу про колективне вираження своєї загальної самобутності, включаючи свою культуру, традиції, мову чи релігію".

Відмінною рисою конституційно-правового статусу національних меншин у Сербії необхідно визнати достатньо структуровану й розвинену інституційну систему захисту прав національних меншин на загальнодержавному, крайовому й місцевому рівнях публічної влади.

Так, враховуючи суспільну гостроту, історичну конфліктність і значення питання про дотримання прав національних меншин у Республіці Сербія, у країні у 2008 р був створений спеціалізований центральний орган виконавчої влади у сфері забезпечення конституційно-правового статусу національних меншин - Міністерство з прав людини і меншин, яке здійснює державно-адміністративну діяльність, що стосується захисту та заохочення прав людини й меншин і антидискримінаційної політики [6].

На рівні публічної влади Автономного Краю Воєводина функціонує Крайовий секретаріат з питань регламентації, адміністрації та національних меншин, створений у 2002 р. у Виконавчій раді Автономного Краю Воєводина, що займається питаннями здійснення колективних та індивідуальних прав національних меншин в АК Воєводина.

Крім того, ще у 2005 р. у правовій системі Республіки Сербія був введений пост омбудсмена Республіки Сербія в якості незалежного державного органу, що захищає права громадян, правомочного контролювати діяльність державних адміністративних установ, а також інших установ та інститутів, що володіють публічною владою. Омбудсмен Республіки Сербія має чотирьох заступників, які спеціалізуються в питаннях захисту прав позбавлених волі осіб, гендерної рівності, прав дитини, прав осіб,

які належать до національних меншин, і прав інвалідів. У 2002 р. за аналогією зі структурно-функціональним змістом організації та діяльності загальнодержавного омбудсмена в АК Воєводина був заснований пост крайового омбудсмена. На рівні місцевих громад пости омбудсмена були засновані локальними нормативно-правовими актами в 11 містах Республіки Сербія [7].

Крім зазначених органів виконавчої та контрольно-наглядової влади, у 2004 р. в уряді Республіки Сербія був створений незалежний орган особливого роду - Рада у справах національних меншин, який, крім інших законодавчо визначених функцій і повноважень, правомочний контролювати й вивчати стан справ із правами національних меншин і взаємини між націями в Республіці Сербія, а також пропонувати заходи, спрямовані на забезпечення повної та ефективної рівності осіб, які належать до національних меншин [8].

Значно відрізняється від сербської моделі правового регулювання конституційно-правовий статус національних меншин в іншій колишній югославській республіці - Боснії і Герцеговині, що пов'язано, насамперед, з особливими умовами та обставинами прийняття Конституції Боснії і Герцеговини від 21 листопада 1995 р. [9]. Цю конституцію від більшості інших відрізняє її специфічна правова форма додатку до Дейтонських угод [10], підписаного з метою врегулювання збройного міжетнічного конфлікту в Боснії і Герцеговині.

Головною особливістю конституційно-правового статусу національних меншин в Боснії і Герцеговині є особливий статус трьох націй як державотворчих. До державотворчих націй преамбула Конституції відносить босняків, сербів і хорватів, що, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про неможливість класифікації зазначених етносів як національних меншин.

Водночас конституційні норми передбачають досить цікаву систему адміністративно-територіального устрою, розподіл компетенції між центральними й регіональними органами публічної влади, порядок формування вищих органів державної влади, які де-факто встановлюють національний, народний і державний суверенітет кожної з державотворчих націй.

Можна погодитися з твердженням К.Н. Соколової про те, що в політико-правовому сенсі Боснія і Герцеговина являє собою "м'яку федерацію", що складається з двох утворень (ентитетів): мусульмано-хорватської Федерації Боснія і Герцеговина та етнічного сербського утворення Республіки Сербської [11]. Кожне з них має власні повноваження в зовнішньополітичній сфері, утримує свою армію, володіє власним конституційним устроєм. Фактично державним суверенітетом у такій системі володіють суб'єкти федерації, а не сама держава з відповідними вищими й центральними конституційними органами.

Більш того, у країні встановлена система подвійного громадянства, а окремі її регіони можуть вести власну зовнішньополітичну діяльність. Стаття 1.7 Конституції Боснії і Герцеговини стверджує громадянство Боснії і Герцеговини й окреме громадянство кожної її складової, а один з підрозділів дозволяє громадянину Боснії і Герцеговини одночасно бути громадянином іншої країни, якщо між двома країнами існує двосторонній договір, схвалений парламентом Боснії і Герцеговини. Федерація підписала таку угоду з Хорватією в 1998 році, а Республіка Сербська - з Союзною Республікою Югославією у 2001 році [12].

У компетенції загальної держави перебуває обмежена кількість предметних сфер: митна та монетарна політика; окремі аспекти зовнішньої політики; міжнародна й міждержавна правоохоронна діяльність; забезпечення роботи засобів зв'язку й транспортних комунікацій. Інші "урядові функції і повноваження", зокрема, питання оборони й формування збройних сил знаходяться у веденні утворень [13].

У зв'язку з подібною моделлю державного будівництва виникає справедливе запитання про співвідношення державотворчих народів - "засновників" двох державоподібних утворень, складових Боснії і Герцеговини, з меншими за чисельністю національностями, котрі представляють собою класичні національні меншини з необхідністю достатнього забезпечення їх колективних національно-культурних прав.

Конституційно-правова доктрина Боснії і Герцеговини на рівні офіційного тлумачення роз'яснює власне бачення цієї проблеми. Так, окрему ухвалу Конституційного суду Боснії і Герцеговини з приводу "спільноти народів" забезпечує тлумачення преамбули Конституції Боснії і Герцеговини, в якій босняки, серби й хорвати кваліфікуються як державотворчі народи. У цьому рішенні зазначається, що п. 4 ст. 2 Конституції Боснії і Герцеговини містить заборону дискримінації за будь-якими такими ознаками, як, зокрема, приналежність до національної меншини, тим самим зумовлюючи існування груп, які кваліфікуються як національні меншини. У ньому також наголошується, що в тексті Конституції проводиться чітке розмежування між державотворчими народами й національними меншинами з метою визнання продовження існування Боснії і Герцеговини як демократичної багатоетнічної держави.

Водночас суттєвим недоліком конституційно-правового регулювання статусу національних меншин у Боснії і Герцеговині є та обставина, що Конституція не містить жодних конкретних механізмів забезпечення прав національних меншин, на відміну від різних механізмів забезпечення особливих прав і можливостей трьох державотворчих націй - босняків, хорватів, сербів. Більш того, безпосередньо Конституція обмежується єдиною загальною нормою, яка встановлює в рамковій формі конституційний принцип недискримінації за етнічною ознакою: "Користування правами і свободами, передбаченими в цій статті або в міжнародних угодах, перерахованих в додатку 1 до цієї Конституції, забезпечується всім особам у Боснії і Герцеговині без дискримінації за будь-якою ознакою, як-то статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або іншої обставини" (п. 4 ст. 2).

Крім того, незважаючи на проголошений принцип недискримінації, національні меншини суттєво обмежені конституційними нормами в можливості доступу до участі в державному управлінні, оскільки в абсолютній більшості вищих органів державної влади можуть бути представлені виключно державотворчі нації. Зокрема, до подібних положень Конституції належать: а) абсолютна неможливість бути обраними до верхньої (Палати народів) і фактична неможливість бути обраними до нижньої (Палати представників) палати бікамерального парламенту (Парламентської асамблеї), оскільки стаття 4 Конституції сформульована таким чином: "Палата народів складається з 15 депутатів, дві третини яких - від Федерації (включаючи п'ять хорватів і п'ять боснійців) і одна третина - від Республіки Сербської (п'ять сербів).

Призначені від Федерації хорватські й боснійські депутати обираються відповідно хорватськими й боснійськими депутатами в Палату народів Федерації. Депутати від Республіки Сербської обираються Національною асамблеєю Республіки Сербської. Дев'ять членів Палати народів становлять кворум за умови присутності щонайменше трьох боснійських, трьох сербських і трьох хорватських депутатів. Палата представників складається з 42 членів, дві третини яких обираються від території Федерації, а одна третина - від території Республіки Сербської. Члени Палати представників обираються безпосередньо від свого утворення відповідно до закону про вибори, який приймається Парламентської асамблеєю...", тобто конституційні норми безпосередньо вказують квоти етнічного представництва в Палаті народів, не передбачаючи жодного навіть теоретичного місця для представників будь-яких інших національностей, що відносяться до національних меншин; б) абсолютна неможливість входити до складу колективного глави держави - Президії Боснії і Герцеговини, що відповідно до ст. 5 Конституції "складається з трьох членів: одного боснійця і одного хорвата, кожен з яких обирається безпосередньо від території Федерації, і одного серба, що обирається безпосередньо від території Республіки Сербської", що дозволяє також констатувати наявність факту узаконеної дискримінації представників національних меншин за етнічною ознакою.

Отже, зважаючи на вимушеність подібної системи конституційного квотування й виділення трьох рівноправних державотворчих народів для реалізації плану мирного врегулювання й запобігання можливих нових збройних конфліктів, не можна не підкреслити істотне протиріччя між конституційним принципом недискримінації та встановленим подальшими конституційними нормами порядком формування вищих органів державної влади Боснії і Герцеговини, що може представляти досить серйозну правову проблему в контексті європейської інтеграції цієї держави, здійснювану на сучасному етапі через асоціативну форму співпраці з Європейським Союзом.

Теоретичне й формально-юридичне дослідження особливостей конституційно-правового статусу національних меншин у Республіці Сербія та Боснії і Герцеговині дозволяє зробити такі найважливіші висновки: а) конституційно-правовий статус національних меншин у Сербії забезпечується спеціальною нормативно-правовою базою та інституційною системою захисту прав національних меншин на загальнодержавному, крайовому й місцевому рівнях публічної влади, що дає можливість реально гарантувати національним меншинам вільне користування своїми колективними правами, насамперед, у культурній сфері; б) прикладом ефективної моделі конституційного забезпечення мовних прав національних меншин в умовах поліетнічного суспільства з історичними й суспільно-політичними осередками конфліктності є регламентація статусу мов у законодавстві Автономного Краю Воєводина, яке передбачає офіційний статус шести мов на території краю; в) конституційно-правовий статус національних меншин у Боснії і Герцеговині значно обмежений політико-правовою категорією "державотворчі народи" і квотним принципом формування вищих органів державної влади, причому представники національних меншин (всі національності, крім босняків, хорватів і сербів) законодавчо позбавлені права бути обраними до верхньої палати Парламентської Асамблеї (Палати народів) і бути членом Президії Боснії і Герцеговини (колективний глава держави), що не відповідає європейським стандартам захисту прав національних меншин і може перешкодити подальшому процесу європейської інтеграції Боснії і Герцеговини, яка передбачає адаптацію національної правової системи до європейських принципів і стандартів у гуманітарній сфері.

Література

1. Конституция Республики Сербия от 30 сентября 2006 г. // Официальные ведомости Республики Сербия. – № 98/06.

2. Шаповал В.М. Народ / В.М. Шаповал // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2007. – С. 499.

3. О защите прав и свобод национальных меньшинств: Закон Республики Сербия // Официальный вестник Союзной Республики Югославия. – № 11/2002, № 57/2002.

4. Воеводина // Википедия – Свободная энциклопедия. – [Электронный ресурс]: http://ru.wikipedia.org/wiki/Воеводина.

5. Антидискриминационный закон Республики Сербия // Официальные ведомости Республики Сербия. – № 22/09.

6. Доклад, представленный Республикой Сербия как государством-участником Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 14 августа 2009 г.: Документ ООН CERD/C/SRB/1. – Нью-Йорк, 2009.

7. Там само.

8. Там само.

9. Конституция Боснии и Герцеговины от 21 ноября 1995 г. – [Электронный ресурс]: http://shirakcentre.org/hy/sahmanadrutyunner/253-2010-09-22-13-06-07.

10. Дейтонское соглашение от 21 ноября 1995 г. – [Электронный ресурс]: http://ria.ru/spravka/20101121/296950694.html.

11. Соколова Е.Н. Босния и Герцеговина: опыт несуверенной демократии / Е.Н. Соколова // Неприкосновенный запас. – 2007. – № 6. – [Электронный ресурс]: http://magazines.russ.ru/nz/2007/6/so13.html.

12. Там само.

13. Там само.

Ачимович Д.Т.,
директор ТОВ "Єулайф груп"
Надійшла до редакції: 24.09.2014