



О. М. Биков*

СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНУ АВТОНОМІЮ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЇЇ ПРАВОВИХ ЗАСАД

Україна послідовно здійснює курс на інтеграцію в європейське співтовариство. Це потребує значно більшої уваги до проблем правового статусу національних меншин в Україні. Перш за все, на сьогодні існує ряд питань, які пов'язані з наближенням вітчизняного законодавства до європейських правових стандартів. Інша група проблем пов'язана з подоланням негативів, що дісталися нам у спадщину від радянського режиму. І, нарешті, третю групу міжнаціональних проблем сучасного розвитку становлять ті, що виникли як наслідок помилок і непередуманих дій з боку окремих установ та їх працівників. Світова практика переконує, що однією з головних умов стабільності в поліетнічній країні є надання етнічним групам, національним меншинам гарантованих колективних прав і свобод. Серед напрямків вдосконалення правового статусу національних меншин в Україні важливе значення має проблематика національно-культурної автономії.

У рамках дослідження проблематики національно-культурної автономії необхідно дослідити сучасний стан та перспективи розвитку національно-культурної автономії в Україні, зокрема її правових засад. З цією метою проаналізуємо чинні нормативно-правові акти у цій сфері, а також законопроекти, які розроблені з досліджуваної проблематики і наукові праці, у яких визначені пропозиції щодо розвитку правових засад національно-культурної автономії в Україні.

На думку Г. О. Палій, визрівання в суспільстві стабільних міжгромадянських й міжспільнотних зв'язків створює фундамент для ефективної реалізації національних інтересів. Тому для реалізації національних інтересів держави одним з основних є питання органічного поєднання різних типів ідентичності — загальнонаціональної та локальних. Для реалізації національних інтересів тенденція взаємного доповнення ідентичностей (етнічної, культурної, регіональної тощо) та єдиної національної ідентичності є більш прийнятною, аніж тенденція до їхнього протиставлення¹. Тобто створення органів національно-культурної автономії, діяльність яких має на меті, зокрема, збереження національної та культурної ідентичності національних меншин України, не завдає шкоди національним інтересам України, і може забезпечити належну соціалізацію та інтеграцію даної національної меншини до єдиного суспільства України. Зокрема, на сьогодні гострою залишається проблема інтеграції у суспільство України осіб з числа ромської спільноти, оскільки окремі громади ромської меншини залишаються соціально відчуженими від решти населення, зокрема в Закарпатській області². Складність проблем, що нагромадилися серед ромської меншини, вимагає розробки державної програми соціалізації ромського населення, яка б охоплювала всі сфери життєдіяльності даної етнічної групи, мала чіткий механізм їх реалізації та джерела фінансування. З метою підвищення соціально-економічного рівня життя ромів Закарпаття, зростання їх добробуту та захисту їх соціальних та економічних прав Закарпатською обласною державною адміністрацією розроблена обласна цільова програма "Ромське населення" на 2003-2006 роки³, яка затверджена рішенням Закарпатської обласної ради від 25 вересня 2002 р., № 57. Згідно із розділом 6 вищезазначеної програми мало бути розроблено Положення про ромське самоврядування, його виконавчі органи, а також у 2003 році — сформовані органи ромського самоврядування в місцях компактного проживання ромів. Однак вищезазначені положення даної програми не виконані і нині.

© Биков О. М., 2008

* вчений секретар Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ), кандидат юридичних наук

¹ Палій Г. О. Національна ідентичність у реалізації національних інтересів // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 26. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 676.

² Адам А. Є. Проблема інтеграції ромів в українське суспільство // Міжетнічні відносини на Закарпатті: стан, тенденції і шляхи поліпшення: Матеріали науково-практичної конференції, 19-20 січня 2001 р., Ужгород, Україна. — Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2001. — С. 110.

³ Обласна цільова програма "Ромське населення": затверджена рішенням Закарпатської обласної ради від 25.09.2002 р., № 57 // Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. — 2002. — № 1. — С. 47-70.



Автори даної програми уявляли можливість створення таких органів ромського самоврядування, як органів самоорганізації населення відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁴ від 21 травня 1997 року та Закону України "Про органи самоорганізації населення"⁵ від 11 липня 2001 року. Потребу створення спеціальних органів автономії національних меншин підтримують також й угорці Закарпаття. Так, однією з найголовніших вимог Товариства угорської культури Закарпаття є створення національного самоврядування, зокрема, створення Притисянського району⁶. А Товариство угорської інтелігенції Закарпаття підтримує ідею про впровадження культурної автономії угорців, а також створення угорського національного округу⁷.

Право національних меншин на національно-культурну автономію в Україні прямо передбачено у ст. 6 Закону України "Про національні меншини в Україні" від 25 червня 1992 р.: "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 національно-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". На нашу думку, таке законодавче формулювання права національних меншин на національно-культурну автономію не відповідає сучасним зарубіжним моделям національно-культурної автономії, які розглянуто у другому розділі даного дисертаційного дослідження. Звідси випливає висновок, що право національних меншин на національно-культурну автономію в Україні потребує якісного оновлення. Дану позицію підтримують і деякі вітчизняні науковці, зокрема: М. М. Товт, який зазначає, що в законодавстві України і понині не визначені необхідні умови, засоби, шляхи та механізми здійснення такої форми автономії⁸. На думку Л. І. Рябошапки, існування націо нально-культурної автономії, тобто права національних меншин управляти внутрішніми справами у різних сферах, вимагає продовження зусиль держави і національно-культурних товариств щодо створення системи організаційно-правових форм врахування їх інтересів. Це передбачає, згідно з п. 3 ст. 92 Конституції України, ухвалення окремого Закону "Про національно-культурну автономію", проект якого розроблений Асоціацією національно-культурних об'єднань України ще 1999 р.⁹ А Ю. М. Бисага наголошує, що законодавство України про національно-культурну автономію потребує подальшого розвитку. Існує нагальна необхідність впровадження якісно нового інституту національно-культурної автономії національних меншин в Україні із врахуванням позитивного зарубіжного досвіду (наприклад, Російської Федерації)¹⁰.

Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин зазначає, що ст. 6 Закону України "Про національні меншини в Україні" гарантує національно-культурну автономію національним меншинам. Однак це сформульовано в дуже загальній формі, і Консультативний комітет вважає, що зміст та сфера дії цих положень повинні бути визначеними і розвиненими більш детально. В той же час Консультативний комітет усвідомлює, що низку практичних заходів вже здійснено. Консультативний комітет, зокрема, схвалює фінансову підтримку органів влади для реалізації проектів стосовно осіб, які належать до національних меншин і прагнуть розвивати свою культуру, а також зберігати свою самобутність¹¹.

На основі аналізу досвіду міжнаціональних відносин в Закарпатській області В. Б. Сурнін зазначає, що ідея переходу до національно-культурної автономії в наш час є найбільш розумною, хоча і складною для втілення в життя. Саме із цим ми пов'язуємо той

⁴ ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁵ ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 436.

⁶ Ковач М. Товариство угорської культури Закарпаття // Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. — 2003. — № 3. — С. 10-16.

⁷ Дулко Ю. Ю. Товариство угорської інтелігенції Закарпаття 10 років // Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. — 2003. — № 2. — С. 25.

⁸ Товт М. Захист прав національних меншин у законодавстві України: практика застосування та питання розвитку // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. — К.: Фонд "Європа XXI", 2002. — С. 130.

⁹ Рябошапка Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917 — 2000): Монографія. — Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. — С. 415-416.

¹⁰ Бисага Ю. М. Форми реалізації прав національних меншин // Правовий статус національних меншин: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 28 травня 2003 р., Ужгород, Україна. — Ужгород: Ліра, 2003. — С. 8-9.

¹¹ Висновки Консультативного комітету Рамкової конвенції про захист національних меншин щодо України від 1 березня 2002 р.

// Рамкова конвенція про захист національних меншин. Україна: стан виконання / Упор. А. Е. Санченко. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2004. — С. 41.



факт, що деякі етнічні спільноти (наприклад, росіяни, словаки, угорці) відчувають зараз певний “соціальний дискомфорт”¹². До речі, цікавим є той факт, що “соціальний дискомфорт” окремих національних спільнот України обумовлений переважно соціально-економічними та культурними чинниками, зокрема, соціальний дискомфорт росіян Західної України обумовлений різким звуженням впливу російської культури, закриттям навчальних закладів з російською мовою навчання. Так, у Закарпатській області на 30 933 росіян залишилося тільки дві школи, в яких здійснюється навчання російською мовою. При цьому неурядові організації росіян Закарпаття заявляють про цю проблему, однак вони переважно займаються вирішенням соціальних чи політичних проблем, забуваючи про розвиток культури росіян області. В контексті цього слушною є думка В. Б. Сурніна про те, що національність повинна стати приватною справою громадянина і етнос суб’єктом культурної творчості, а не політики. А тому розвиток національних меншин України у рамках якісно нової національно-культурної автономії набуває важливого значення.

Актуальною нині є проблематика вдосконалення правового статусу кримських татар в Україні та покращення умов щодо реалізації їх прав. Одним з можливих варіантів її розв’язання є надання кримським татарам разом з іншими національними меншинами права на якісно нову національно-культурну автономію. Лідери кримськотатарського руху виступають за надання кримським татарам автономії, більшість з них підтримують ідею національно-територіальної автономії. Слухання з проблем кримських татар в Парламентській асамблеї Ради Європи відбулися 5 квітня 2000 року. Згідно прийнятих рекомендацій пропонується поміркований підхід у вирішенні даної проблематики, який проявляється у таких трьох аспектах: електоральні квоти, локальне самоврядування в місцях компактного проживання кримських татар, національно-персональна автономія. Серед вищезгаданих варіантів, на думку О. Л. Копиленка, найпридатнішим для наших умов видається запровадження електоральних квот. Це вже використовувалося в кримській практиці — у ході виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим 1994 року кримські татари мали квоту в чотирнадцять мандатів. Тепер ця ідея знову активно обговорюється¹³. Вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим 1994 року проходили в 66 одномандатних мажоритарних округах, і в 4 національних (болгарський, вірменський, грецький, німецький) одномандатних округах, і в єдиному багатомандатному окрузі для політичних партій (14 мандатів) та єдиному багатомандатному кримськотатарському національному окрузі (14 мандатів). Всього було обрано 98 депутатів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим¹⁴. На нашу думку, поряд із запровадженням електоральних квот для кримських татар, доцільно кримським татарам та іншим національним меншинам надати право на національно-культурну автономію та сформуванню системи органів їх національно-культурної автономії.

На нашу думку, ст. 6 Закону України “Про національні меншини в Україні” від 25 червня 1992 р. доцільно викласти у новій редакції, а саме: “Національні меншини в Україні мають право на національно-культурну автономію. Правове регулювання національно-культурної автономії здійснюється на основі Закону України “Про національно-культурну автономію”.

Потреба розробки та прийняття Закону України “Про національно-культурну автономію” нині є нагальною, вона підтримується багатьма вітчизняними науковцями та практиками, про необхідність прийняття даного закону зазначено в Рекомендаціях за підсумками “Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні”, проведеного за підтримки Верховного комісара у справах національних меншин ОБСЄ у 2002 році, під егідою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹⁵, у висновках та рекомендаціях, зроблених експертами за підсумками досліджень у рамках проекту “Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні” по Закарпатській області¹⁶,

¹² Сурнін В. Б. Принцип самовизначення націй та особливості його реалізації на Закарпатті в 90-х роках ХХ ст. // Міжетнічні відносини на Закарпатті: стан, тенденції і шляхи поліпшення: Матеріали науково-практичної конференції, 19-20 січня 2001 р., Ужгород, Україна. — Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2001. — С. 142.

¹³ Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Монографія. — К.: Таксон, 2002. — С. 307.

¹⁴ Киселев В. А. Про проект Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим // Стенограма депутатських слухань у Верховній Раді Автономної Республіки Крим з питань виборчих систем щодо обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 9 жовтня 2002 року // Кримські студії: інформаційний бюлетень. — 2002. — № 5-6. — С. 35.

¹⁵ Рекомендації за підсумками проведення “Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні” // Вісник Держкомнаціміграції України. — 2002. — № 4. — С. 32-40.

¹⁶ Висновки і рекомендації зроблені експертами за підсумками досліджень в рамках проекту “Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні” по Закарпатській області // Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. — 2003. — № 2. — С. 16.



в Резолюції Асамблеї національних меншин України, яка відбулася 18 листопада 2003 р. в м. Києві¹⁷.

Ю. Римаренко та Ю. Волошин пропонують законодавчо визначити поняття “національно-культурної автономії” як форму національно-культурного самовизначення, яка являє собою систему громадських об’єднань, утворених громадянами України, які відносять себе до певної національної меншини, і створюються на засадах добровільної самоорганізації з метою самостійного вирішення питань розвитку та збереження національно-культурної самобутності¹⁸. На думку цих науковців, за своїм статусом національно-культурні автономії можуть бути місцевими (міськими, районними, сільськими, селищними) та всеукраїнськими. При цьому місцеві національно-культурні автономії передбачається створювати на загальних зборах делегатами національно-культурних об’єднань, а всеукраїнські — формувати місцевими національно-культурними автономіями.

І. Ф. Гайдош у проєкті Закону України “Про національно-культурну автономію національних меншин в Україні” зазначає, що національно-культурна автономія як спеціальна форма самоорганізації та самоврядування громадян України - це гарантоване державою право та реальна здатність громадян України, які належать до національних меншин та добровільно об’єдналися у національну громаду, вирішувати питання свого національно-культурного життя у відповідності до чинного законодавства та Статуту національно-культурної автономії.

На думку М. Товта, національно-культурна автономія — це гарантоване державою право та реальна здатність громадян України, які належать до національних меншин, об’єднаних у національну громаду, самостійно (персонально) або під відповідальність органів та посадових осіб національно-культурної автономії вирішувати питання свого національного життя, віднесені до їхньої компетенції законодавством України та Статутом національно-культурної автономії¹⁹.

На нашу думку, національно-культурна автономія в Україні повинна ґрунтуватися на екстериторіальному принципі. Одночасно застосовувати територіальний та екстериторіальний принципи при формуванні органів національно-культурної автономії, як це відбувається в Угорській Республіці, здається недоречним в Україні, оскільки, на нашу думку, органи національно-культурної автономії повинні виконувати специфічні завдання щодо забезпечення, реалізації та захисту національно-культурних прав відповідної громади національної меншини. А якщо повноваження органів національно-культурної автономії надати органу місцевого самоврядування населеного пункту, де компактно проживає певна національна меншина, чисельність якої складає більшість населення даного населеного пункту, то в такому випадку органи місцевого самоврядування витратять значну частину свого часу на виконання невластивих їм функцій, приділяючи при цьому менше уваги представникам інших національних спільнот, які проживають в даному населеному пункті, що може негативно відобразитися на реалізації та захисті їх прав. У випадку, якщо повноваження органів національно-культурної автономії виконують спеціальні органи в населеному пункті, де проживає більшість представників такої ж національної спільноти, то буде налагоджена ефективна співпраця між ними і підтримка діяльності органів національно-культурної автономії з боку органу місцевого самоврядування. При цьому ефективність діяльності таких органів у такій ситуації буде набагато вищою, ніж у випадку надання повноважень органу національно-культурної автономії відповідному органу місцевого самоврядування.

Отже, нині в юридичній науці не існує єдиної думки щодо майбутньої моделі національно-культурної автономії в Україні. На нашу думку, найбільш оптимальною є така модель національно-культурної автономії в Україні, в рамках якої будуть створені окремі спеціальні органи національно-культурної автономії, які будуть отримувати фінансову підтримку з Державного та місцевих бюджетів.

¹⁷ Резолюція Асамблеї національних меншин України, 18 листопада 2003 р., м. Київ // Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. — 2003. — № 4. — С. 9-13.

¹⁸ Римаренко Ю., Волошин Ю. Концептуальні засади законопроекту “Про національно-культурну автономію в Україні” // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3 — С. 51-52.

¹⁹ Товт М. Вказ. праця. — С. 137.