

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН УКРАЇНИ

Здійснено характеристику механізму реалізації прав і свобод національних меншин України, зазначено основні проблеми національних меншин та запропоновано їх вирішення шляхом вдосконалення законодавства України з даного питання, заснування інституції заступника з питань національних меншин Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Ключові слова: національна меншина, механізм реалізації прав і свобод національних меншин.

Ефимов А. Н., Заец В. А. Механизм реализации прав и свобод национальных меньшинств Украины

Осуществлена характеристика механизма реализации прав и свобод национальных меньшинств Украины, указаны основные проблемы национальных меньшинств и предложено их разрешение путем совершенствования законодательства Украины по данному вопросу, основания института заместителя по вопросам национальных меньшинств Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

Ключевые слова: национальное меньшинство, механизм реализации прав и свобод национальных меньшинств.

Yefimov Olexander, Zayets Valeriya. Mechanism of realithation the rights and freedoms of national minorities of Ukraine

The mechanism of the rights and freedoms of national minorities in Ukraine was characterised, the main problems of national minorities were mentioned and their solutions by improving the laws of Ukraine in this regard, the establishment of the institution of the Deputy Commissioner on National Minorities of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights were proposed.

Key words: minority, mechanism of the rights and freedoms of national minorities.

Актуальною проблемою в сучасних умовах розвитку України, зміцнення її правового фундаменту і створення демократичного суспільства, є проблема можливості людини реалізовувати ті права, які гарантовані їй Основним Законом та іншими демократичними законами держави. Будь-яке право, якщо воно не тільки передбачене нормами права, а навіть гарантоване ним, залишається декларативним, якщо не знаходить свого практичного виявлення. Особи з числа національних меншин також бажають використовувати гарантовані їм державою права, втілювати в життя можливості, надані їм нормами права. Основну роль у такому разі відіграє питання реалізації прав національними меншинами в Україні.

Питання національних меншин постало у світі вже з XVI ст.

Термін «меншина» з'явився в 1947 р., коли Економічна та Соціальна Рада уповноважила Комісію з прав людини ООН розробити рекомендації щодо захис-

© ЄФІМОВ Олександр Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

© ЗАСЦЬ Валерія Анатоліївна – студентка 4 курсу Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ту прав національних меншин. Так, уперше в документах ООН згадуються права етнічних, релігійних та мовних меншин. Визначення меншини було розроблене Франческом Капоторті для ООН 1971 р. і українською звучить так: «Меншина – порівняно з іншою частиною населення це менша за кількістю, така, що не займає панівного становища, група, члени якої, громадяни цієї держави, володіють з етнічної, релігійної та мовної точок зору характеристиками, які їй відрізняються від характеристик іншої частини населення і виявляють нехай не безпосередньо, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, традицій, релігії та мови»¹.

Стаття 24 Конституції України передбачає, що «... не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками...».

Під егідою ООН і в межах її спеціалізованих установ та з ініціативи Ради Європи держави ухвалили низку універсальних і регіональних конвенцій, які передбачають захисні заходи щодо таких груп меншин у різних сферах правовідносин. Жоден із текстів цих універсальних та регіональних міжнародних документів, навіть Загальний коментар Комітету з питань прав людини щодо ст. 27 Пакту про громадянські та політичні права, не містить визначення категорій меншин, чії права вони захищають, а так само й універсального визначення для всіх зазначених груп осіб.

Незважаючи на те, що понад 50 років над цією проблемою активно працюють визнані фахівці та експерти ООН, Ради Європи, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та інших міжнародних органів і установ, визначення поняття «меншина» та «національна меншина» існує лише в робочому варіанті. Загальновизнаною можна вважати лише класифікацію меншин, установлену Декларацією ООН 1992 р., де йдеться про права осіб, які належать до національних, етнічних, релігійних і мовних меншин.

Ситуація, за якої держави ухвалюють міжнародно-правові норми без загальноприйнятого визначення поняття їх адресатів, вкрай негативно позначається як на їх імплементації на національному рівні, так і ефективності діяльності відповідних міжнародних інституційних механізмів.

Поняття «національна меншина» слід відрізнити від поняття «корінний народ». У 1989 р. МОП прийняла Конвенцію про корінні народи, що ведуть племінний спосіб життя. Конституція України також вживає термін «корінні народи», який міститься у статтях 3, 10, 11, 24, п. 3 ст. 92 та у п. 3 ст. 119. Основний Закон України, оперуючи в статтях 10, 11 поняттями «національні меншини» і «корінні народи», уподібнений до Конституції Франції 1958 р., ст. 2 якої визнає одну французьку націю і заперечує поділ громадян на будь-які етнічні чи національні групи. Проте ні в самій Конституції України, ні в інших законах України не розкривається, які групи населення країни можна віднести до корінних народів.

Уряди Франції, Швеції, Японії, США та деяких інших держав негативно ставляться до визнання колективних прав корінних народів. А Бразилія, Малайзія, Еквадор, Австралія (як і згадана Японія) відмовляються вживати сам термін «корінні народи». Важлива роль у поширенні міжнародно-правової концепції корінних народів належить міжнародному рухові Національного індіанського

братства Канади, Світової ради корінних народів (СРКН), Тихоокеансько-Азіатської ради корінних народів.

Так, можна стверджувати, що термін «національна меншина» має більш всеохоплюючий характер, а вищезазначені міжнародні та національні складові терміни є підвалинами для вироблення загального наукового підходу до проблеми, що має практичне значення, яке полягає у визнанні існуючих меншин у різних країнах світу, поширенні на них дії чинних міжнародно-правових норм, вирішенні міждержавних спорів, захисті прав меншин міжнародними контролюючими органами.

На сучасному етапі особливого значення набуває забезпечення прав національних меншин як обов'язкова передумова досягнення міжнаціональної згоди та стабільного демократичного розвитку суспільства. Проте будь-які права залишаються декларативними, якщо не знаходять свого відображення на практиці. Реалізація прав національних меншин будується на таких принципах:

- 1) визнання та поваги прав окремої особи, прав національних меншин та прав будь-яких інших національно-етнічних спільнот²;
- 2) рівноправності;
- 3) принцип неприпустимості дискримінації національних меншин, виявів расизму, ксенофобії, антисемітизму³;
- 4) взаємопов'язаності та взаємозалежності прав і обов'язків національних меншин⁴;
- 5) універсальності та неподільності прав національних меншин⁵;
- 6) невід'ємності прав національних меншин⁶;
- 7) подолання міжнаціональної напруженості шляхом взаємних консультацій, діалогу та пошуку компромісів⁷;
- 8) визнання та поваги територіальної цілісності держав і непорушності існуючих кордонів.

Враховуючи зазначені принципи, зауважимо, що реалізація прав національних меншин здійснюється через механізм, який є досить складним і залежить від різноманітних чинників. Деякі права можуть бути реалізовані лише індивідуально (право вільно обирати та відновлювати національність), інші – лише в складі національної меншини (право на створення національних громадських об'єднань тощо). Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно⁸.

Громадяни, які належать до національних меншин, можуть вільно обирати обсяг і форми здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізовувати їх або особисто, або через відповідні державні органи та громадські об'єднання.

До головних елементів механізму реалізації прав національних меншин в Україні належать: 1) система законодавчих актів, які закріплюють правовий статус національних меншин (Конституція України, Декларація прав національностей України, закони України «Про національні меншини в Україні», «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»); 2) система міжнародно-правових документів щодо статусу національних меншин, підписаних і ратифікованих Україною (Загальна декларація прав людини, Рамкова конвенція ради Європи про захист національних меншин, Європейська хартія регіональних мов або меншин, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; Кон-

венція про права дитини); 3) правові акти державних органів виконавчої влади, спрямовані на забезпечення національної самобутності та задоволення національно-культурних потреб представників різних національних меншин (Концепція державної етнополітичної політики України); 4) система державних органів та установ, які безпосередньо займаються проблемами розвитку національних меншин, здійснюють контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері міжнаціональних відносин та національно-культурного розвитку (Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Департамент етнополітики та євроінтеграції, Державний комітет України у справах національностей та міграції); 5) громадська організація, покликана сприяти задоволенню національно-культурних потреб національних меншин (Конгрес національних громад України); 6) цільові програми національно-культурного відродження націй і народностей (Концепція державної етнополітичної політики України, Концепція Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури); 7) спеціальні фонди розвитку національних меншин, які діють шляхом кооперування матеріальних і фінансових ресурсів державних органів, громадських організацій і рухів, окремих громадян (Європейський єврейський фонд, Міжнародний фонд «Відродження»).

Звертаючись до зарубіжного досвіду реалізації механізму прав і свобод національних меншин, можна стверджувати, що існували й певні труднощі й суперечності з боку ліберальних демократій, які намагалися придушити націоналізм меншини, часто жорстокими заходами. Так, наприклад, у XVIII–XIX ст. Франція кілька разів забороняла використання баскської і бретонської мов у школах і публікаціях та всі політичні об'єднання, метою діяльності яких була підтримка націоналізму меншин; Канада позбавила квебекців їхніх франкомовних прав та змінила політичні кордони таким чином, щоб квебекці не становили більшості у жодній із провінцій та оголосила незаконним формування корінними жителями об'єднань, за допомогою яких вони могли б проголосувати свої національні вимоги.

Проте у XX ст. ставлення ліберальних демократій до націоналізму меншин різко змінилося. Зростає усвідомлення того, що придушення націоналізму меншин є грубою помилкою. Як показують останні дослідження етнополітичних конфліктів у світі, коли держава бореться з усвідомленням меншиною своєї національної ідентичності, то часто результатом є не зменшення загрози руху за відокремлення, а навпаки, – його посилення.

На нашу думку, найкращим способом забезпечити лояльність національних меншин є визначення їхнього почуття окремої національності, а не придушення його.

Це чітка тенденція, що спостерігається у більшості західних демократичних країн, у яких проживають національні меншини. Так, наприклад, Канада прийняла федеральну систему, яка дає квебекцям значні права щодо мови та регіональної автономії. Бельгія, Іспанія й Великобританія останнім часом також просунулись у напрямі надання регіональної автономії національним меншинам. У решті країн відмовилися від мети ліквідувати національну ідентичність таких меншин, і нині визнано, що ці групи й надалі усвідомлюватимуть себе як окремі нації із самоврядуванням у межах більшої країни. Так, облишено колишні спроби придушити націоналізм меншин.

Отже, зарубіжний досвід показує, що кожна країна має забезпечувати належний розвиток механізму реалізації прав і свобод національних меншин, та, створюючи власну базу, орієнтуватись на міжнародні стандарти у захисті прав меншин шляхом приєднання до базових загальноєвропейських документів.

Проблема реалізації прав національних меншин є дуже актуальною для України як держави з поліетнічним складом населення. У нашій державі склалось унікальне становище, що відзначається такими особливостями.

По-перше, національні меншини упродовж тривалого періоду розвивалися на основі культури російської нації, не маючи змоги розвиватись окремо, за деякими винятками. По-друге, національні відмінності нерідко посилюються відмінностями в конфесійній сфері. Нарешті, по-третє, російська національна меншина підтримується не тільки політично, а й морально, присутністю на території нашої держави військово-морського флоту сусідньої держави, а також панівним становищем серед населення титульної нації Російської православної церкви, центр якої знаходиться за кордоном нашої держави.

В українській науці проблема політичної нації набуває особливої гостроти. Як зазначав М.О. Бердяєв, «є тільки один історичний шлях досягнення вищої вселюдськості до єдності людства – шлях національного зростання і розвитку, національної творчості. Вселюдськість розкривається лише під виглядом національностей. Денаціоналізація є... чистісінька пустота, небуття... Творчий національний шлях і є шлях до вселюдства, є розкриття вселюдства в своїй національності як воно розкривається в будь-якій національності». Отже, утвердження та забезпечення прав і свобод громадян, представників різних національностей є одним з найважливіших обов'язків держави. Сформована за роки незалежності законодавча база України сприяє створенню умов для реалізації державної політики у етнонаціональній сфері.

Водночас є ряд невирішених питань: нерівність соціальних, культурних, демографічних потенціалів різних етнічних спільнот; політичні спекуляції на етнонаціональній тематиці; відсутність помітних просувань у відродженні мови та культури національної більшості; нерозв'язаність проблеми повернення, облаштування та відновлення прав кримськотатарського народу і осіб інших національностей, депортованих за радянських часів з території сучасної України за національною ознакою; динамічність змін в етноконфесійній структурі населення; присутність чинників зовнішнього впливу на стан етнополітичної сфери держави; поява нових іммігрантських етногруп; наявність нерозв'язаних міжетнічних суперечностей; суперечливість вітчизняної законотворчості у питаннях, які торкаються етнополітичної сфери; виникнення передумов для формування поліетнічної нації, об'єднаної спільним громадянством і спільними інтересами тощо.

Протягом перебування України у статусі незалежної держави відносини між національною більшістю та іншим населенням, а також між корінними народами і національними меншинами в цілому були позначені толерантністю, відсутністю відкритих конфліктів.

Такий результат розвитку міжетнічних відносин зумовлений наявністю правової основи для розв'язання етнічних проблем на засадах взаєморозуміння, а також ефективною державною етнонаціональною політикою.

Подальше посилення ефективності регулювання етнополітичної сфери потребує прийняття Концепції державної етнонаціональної політики, яка дасть право-

творцям, державним службовцям єдине розуміння принципів, цілей, напрямів державної етнонаціональної політики. Тим самим буде поставлено заслон появі суперечливих положень у законодавчих актах. Як, наприклад, у Законі «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р., в якому вперше було зафіксовано термін «національна меншина», де ст. 3 закріплює: «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». Це визначення не містить жодного чіткого критерію, за яким представників того чи іншого етносу України можна було б зараховувати до національних меншин. Воно не визначає ані часових критеріїв проживання на даній території як умови набуття відповідного статусу, ані певного кількісного цензу для представників тієї чи іншої національності, ані, наприклад, вимоги щодо наявності зафіксованих пам'яток матеріальної чи духовної культури. Це, у свою чергу, робить саме поняття «національна меншина» надто гнучким для його правового застосування й закладає потенціал для того, щоб надавати відповідний статус будь-якій особі чи групі осіб, які спромоглися отримати громадянство України. 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.

Вважаємо, вирішення проблеми реалізації прав національних меншин можливе через розширення мережі шкіл із викладання мовами національних меншин у місцях їх компактного проживання; визначення окремого рядка в Державному бюджеті України для видатків на розвиток національних меншин України; вдосконалення законодавства України про мови; розроблення та нормативне затвердження механізму відшкодування вартості майна національним меншинам та їх об'єднанням, яке було незаконно відібрано від них у роки радянської влади; розроблення та затвердження програм зайнятості національних меншин у місцях їх компактного проживання на регіональному рівні з урахуванням особливостей регіону; заснування інституції заступника з питань національних меншин Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Саме таким шляхом можна забезпечити вільний розвиток особистості та права громадян України усіх національностей, налагодження ефективного діалогу держави і громадянського суспільства, надати меншинам такий статус, який задовольняв би їх, а більшістю розглядався як природний, тобто такий, що гарантує будь-якій меншині можливість вільно користуватися рідною мовою, створювати свої навчальні заклади й керувати ними, брати участь у політичному й економічному житті держави. Це, в свою чергу, дасть змогу виконати в повному обсязі міжнародні зобов'язання України щодо забезпечення прав людини, в тому числі Копенгагенських критеріїв для підготовки України до інтеграції у Європейське Співтовариство.

1. *Сенюшкіна Т.* Права національних меншин та етнічні конфлікти // Вісник Української Академії державного управління. – 2003. – № 1. – С. 120-129. 2. *Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р.*, // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 266. 3. *Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р.*, ратифіковано Законом N 703/97-ВР (703/97-ВР) від 09.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_055 4. *Загальна декларація прав людини 1948 р.* // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103. 5. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.*, ратифіковано Указом

Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043 6. *Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р., ратифіковано Законом № 03/97-ВР від 09.12.97* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_055 7. *Біла книга з міжкультурного діалогу «Жити разом у рівності й гідності» Ради Європи: Затверджена міністрами закордонних справ країн-членів Ради Європи на 118-й сесії Комітету міністрів. Страсбург, 7 травня 2008 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.model21.in.ua/files/bila_knyha_.pdf 8. *Бугасв С. Право національних меншин на представництво: актуальні проблеми законодавчого забезпечення в Україні // Вибори та демократія: Науково-просвітницький правничий журнал. – 2005. – № 1(3). – С. 51-59.*

УДК 321.01

Т. С. ТАРАН

СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ

Проаналізовано погляди зарубіжних дослідників соціального капіталу, західноєвропейської, англо-американської та австралійської наукових шкіл. Встановлено, що сучасний етап дослідження соціального капіталу розпочався у 20-х роках ХХ ст. та характеризується накопиченням фактичних даних та першими спробами вироблення універсальних дефініцій і напрацювання механізмів реалізації отриманих даних. Попри відсутність загальноприйнятого визначення, на думку дослідників, соціальний капітал є системою усвідомлених, сталих інтерактивних зв'язків у суспільстві у вертикальній та горизонтальній площинах як на міжособистому рівні, так і між групами та інституціями.

Ключові слова: соціальний капітал, універсальні дефініції, система інтерактивних зв'язків, довіра, суспільний розвиток.

Таран Т. С. Социальный капитал: концептуальные подходы зарубежных исследователей

Проаналізовані взгляды зарубежных исследователей социального капитала, англо-американской, западноевропейской и австралийской научных школ. Установлено, что современный этап исследования социального капитала начался в 20-х годах ХХ века и характеризуется накоплением фактических данных и первыми попытками выработки универсальных дефиниций и наработки механизмов реализации полученных данных. Несмотря на отсутствие общепринятого определения, по мнению исследователей, социальный капитал является системой осознанных, постоянных интерактивных связей в обществе в вертикальной и горизонтальной плоскостях как на межличностном уровне, так и между группами и учреждениями.

Ключевые слова: социальный капитал, универсальные дефиниции, система интерактивных связей, доверие, общественное развитие.

Taran T. Social capital: conceptual approaches foreign researchers

The looks of foreign researchers of social capital, Anglo-American, Western European and Australian science schools. Determined that the current phase of the study of social cap-

© ТАРАН Тетяна Семенівна – аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.Н. Корецького НАН України