

ЛЕГІТИМАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СУБ'ЄКТНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

Досліджується еволюція українського законодавства у питанні легітимації політичної суб'єктності національних меншин в Україні. З'ясовано, що представлення політичних інтересів національних меншин до органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється через прямий вплив на владу шляхом створення національних політичних партій меншини та їх участю у виборах. Проаналізовано особливості нормативно-правових актів, які створюють правове поле для коригування та удосконалення етнонаціональних відносин в Україні.

Ключові слова: етнополітика, національна меншина, законодавство, міжнародно-правова база, політична нація.

The evolution of Ukrainian legislation in question of legalization of political subjection of national minorities in Ukraine is analyzed. Performance of political interest national minorities to organ of state and local power realize from direct influence to authority by means of formation national minority parties and its participation in the elections is defined. It is analysed features of legal acts which create a legal field for improvements of etchnopolitical relations in Ukraine.

Key words: etchnopolitica, national minority, legislation, international legal base, political nation.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття відбулися глобальні соціально-економічні та суспільно-політичні зміни. Сталися корінні трансформації у колишніх соціалістичних державах Центральної і Східної Європи, розпався Радянський Союз. Ці події спричинили глибокі суспільні зміни, викликали численні міжнаціональні конфлікти, посилили націоналістичні тенденції у діяльності правлячих еліт ряду європейських держав.

Молода Українська держава, як і інші республіки колишнього СРСР, зіткнулась із проблемами забезпечення конституційних прав національних

Шипка Наталія Петрівна, начальник відділення, Львівський орден Червоної Зірки інститут Сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного Національного університету "Львівська політехніка", м. Львів.

меншин, виходячи з міжнародного принципу нерозривності прав людини і прав національностей, обрання власної стратегії етнополітичного розвитку. Це було обумовлено, по-перше, ускладненням етнополітичної ситуації у нових державах; по-друге, започаткуванням процесу активного включення етнічних спільнот у внутрішнє й зовнішньополітичне життя своїх країн; по-третє, необхідністю узгодження інтересів, встановлення рівноправних відносин між етнічними групами. Тобто перед Україною з усією гостротою постало завдання сформувати концепцію державної етнічної політики як з урахуванням уроків історичного минулого, так і міжнародної практики вирішення етнічних проблем.

Забезпечення прав етнічних груп стало одним із визначальних політико-правових напрямків розвитку незалежної України. З моменту проголошення Акта незалежності почалася цілеспрямована робота з вироблення теорії та реалізації демократичної етнополітики щодо національних меншин і концептуальних засад розбудови української державності. В основу перших державних актів сучасної України були покладені ідеї фундаторів української державності М. Грушевського та В. Винниченка, Ю. Бочковського. Проблема захисту прав національних меншин в українському законодавстві досліджується такими авторами, як О. Антонюк, І. Курас, О. Картунов, В. Котигоренко, Л. Лойко, О. Майборода, Л. Шкляр. Однак, незважаючи на певні напрацювання щодо предмета нашого дослідження, обрана тема все ж потребує наукової розробки.

З огляду на актуальність та недостатню вивченість проблеми, *автор поставив за мету*: 1) охарактеризувати рівень розвитку українського законодавства у питанні легітимації політичної суб'єктності національних меншин; 2) висвітлити можливі форми та рівні участі національних меншин у політичному процесі України.

Об'єктом дослідження є українське законодавство у сфері етнополітики. Предметом дослідження є особливості вітчизняного законодавства щодо

забезпечення основних прав і потреб національних меншин.

Законодавство України відкриває широке поле діяльності для забезпечення основних прав і потреб більшості етнічних спільнот у політичній, соціальній і мовно-культурній сферах. В Україні створена і вдосконалюється адекватна міжнародним нормам політико-правова система з регулювання етнонаціональних процесів для забезпечення оптимального балансу інтересів титульної нації та етнічних меншин. Конституція України містить гарантії мирного співжиття та розвитку громадян України всіх національностей. Об'єднуючим чинником у процесі державотворення стала ідея розуміння України як Вітчизни для всіх її громадян, в умовах збереження міжнаціональної злагоди та етнічної розмаїтості.

Першим юридичним актом незалежної Української держави, в якому зафіксовано рівні права всіх етнічних груп в Україні, стала Декларація про державний суверенітет (24 серпня 1991 р.). У зверненні до громадян України всіх національностей йшлося про початок нової доби у розвитку міжнаціональних відносин в Україні. Вказувалось, зокрема, що: 1) громадяни всіх національностей складають народ України (розділ II); 2) зазначалося, що 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); 3) надавалась гарантія, що проголошення незалежності не призведе до порушення прав людини будь-якої національності, а держава забезпечить повну свободу розвитку всіх національних мов та культур (розділ VIII) [2, 47].

Закон України “Про громадянство України”, ухвалений 8 жовтня 1991 р., ст. 4 Конституції України 1996 р., і нова редакція названого вище закону 2001 р. у ст. 2. п. 1 закріпили принцип єдино-го громадянства [5, 63]. Відповідно до Закону українське громадянство надається за принципом місця народження та

походження. Зазначимо, що відповідно до прийнятого Україною так званого “нульового варіанта”, її громадянами стали всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) проживали на її території, а також всі особи незалежно від раси, кольору шкіри, етнічного походження, соціально-демографічних та інших ознак, які на момент набуття чинності Закону України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 р.) постійно проживали на території України і не були громадянами інших держав [5, 701]. Таким чином, усі громадяни України неукраїнської національності отримали право за власним бажанням визначитися як національні меншини. Цей закон заклав правову основу формування політичної нації – українського народу – з представників титульного етносу та різних етнічних і національних груп.

Верховна Рада України 1 листопада 1991 р. прийняла Декларацію прав національностей, в якій сформульовано принципи національної політики Української держави в нових умовах. У документі, зокрема, наголошувалося на тому, що Українська держава гарантує рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території. У статті 6 Декларації прав національностей України стверджується, що: “Українська держава гарантує всім національностям право створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об’єднання. Ці організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури, проводити в установленому законом порядку масові заходи, сприяти створенню національних газет, журналів, видавництв, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій” [1, 1]. Вказана Декларація відіграла важливу роль при підготовці референдуму про незалежність України. Громадяни різних національностей повірили у перспективу побудови незалежної правової держави. Про це засвідчили результати референдуму – переважна більшість громадян підтримала незалежність України.

Важливою правовою складовою формування національних відносин та захисту прав національних меншин стало ухвалення Верховною Радою України у червні 1992 р. базового закону щодо прав національних меншин – Закону “Про національні меншини в Україні” [7, 35]. Цей закон регламентував статус та права національних меншин з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, надав гарантії задоволення національних прав особи і етнічних груп. Він отримав високу оцінку експертів міжнародних організацій з прав людини та національних меншин.

Визначальним стало положення ст. 1 Закону, яка гарантує рівність прав усіх громадян, незалежно від національного походження. Держава взяла на себе зобов’язання забезпечувати охорону пам’яток історії і культури, підготовку педагогічних, культурно-просвітницьких та інших національних кадрів, у тому числі і в інших країнах; право на використання на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих у місцевостях, де чисельно переважає певна національна меншина, мови цієї меншини поряд із державною; право представників національних меншин обиратися та призначатися на будь-які посади в органах влади та управління; право на збереження життєвого середовища національних меншин та право повернення їхніх представників на територію України; право на вибір та відновлення своєї національності; на національне ім’я та прізвище. Одночасно закон визначив саме поняття “національна меншина” як групи громадян України, “які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою” [7, 35]. У законі враховані пропозиції, які були запропоновані національно-культурними товариствами. Винятком стало лише позбавлення права національних меншин на створення національно-територіальних одиниць, що зумовило появу критичних зауважень з боку деяких лідерів національних громад.

У ст. 6 Закону “Про національні меншини в Україні” вказується, що: “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, сповідування 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” [7, 36].

Отже, культурна автономія не має нічого спільного з адміністративно-територіальним поділом держави, і право користуватись 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 культурний розвиток національних спільностей з урахуванням специфічних умов їх розселення [12, 451].

Зміст Закону “Про національні меншини в Україні” засвідчує, що в правовому полі України немає чіткого розмежування понять “національна” та “етнічна” меншини, а більшість його статей присвячено статусу етнонаціональних груп.

Особливим моментом закону, 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. Внаслідок цього національні об'єднання стають суб'єктами політичних відносин, а це відкриває їм додаткові

можливості для активізації політичної діяльності своїх етнічних груп [13, 569]. Однак згадана стаття Закону “Про національні меншини в Україні” не знайшла свого відображення в існуючому виборчому законодавстві України.

Якщо звернутись 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 висування кандидатів у депутати реалізується лише через політичні партії та виборчі партійні блоки. Тому 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 [4, 124]. Нова редакція закону фактично позбавила можливості представників національних меншин бути представленими у Верховній Раді України. Навіть сформувавши власні партії чи виборчі блоки, малочисельні етнонаціональні групи практично не зможуть подолати тривідсотковий прохідний бар’єр.

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 при підрахунку голосів виборців. Право національних громадських об’єднань висувати своїх представників на виборах в органи державної влади має суто декларативний характер. 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. [3, 51]. Право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та до місцевих рад реалізується громадянами України тільки через місцеві осередки політичних партій та їх виборчі об’єднання – блоки або шляхом самовисування.

У даний час статус національних громадських об’єднань визначається Законом “Про об’єднання

громадян”, прийнятий Верховною Радою 16 червня 1992 р. [8]. Водночас він є правовою основою для утворення національно-культурних товариств, забезпечення охорони прав національних меншин у сфері культури. Згідно зі ст. 3 цього Закону національне громадське об'єднання є різновидом громадської організації, створеної громадянами України для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, національно-культурних, творчих, вікових, спортивних та інших спільних інтересів. Громадські об'єднання у цьому контексті виявляють та узагальнюють інтереси людей, втілюють їх у програмні документи, гасла, рекомендації. Вони виконують функції політичного рекрутування населення, його активізації, виховання, формування громадської думки в практичній політичній діяльності. [11, 21] 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 [8, 76].

Із прийняттям нового виборчого законодавства значно зросла роль політичних партій, які стали суб'єктом виборчого права України. В цих умовах політичні партії отримали можливість реально впливати на формування і здійснення державної політики: у порядку, передбаченому законодавством, політичні партії мають право брати участь у виробленні державної політики; у формуванні органів влади, представництва в них; отриманні доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації. Однак створити власні політичні партії для малочисельних, 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 трети-нах районів Автономної Республіки Крим” [9, 19].

Отже, національним меншинам для реалізації свого права висувати кандидата на вибори відповідно до Закону “Про національні меншини в Україні” необхідно: 1) створювати політичні партії; 2) вступати у виборчі блоки партій (неофіційно) для включення своїх представників до виборчих списків кандидатів у депутати від партій чи блоку їх представника; 3) ініціювати самовисування свого представника в одномандатних округах при висуненні кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Закон “Про національні меншини в Україні” визначає взаємодію громадських об’єднань націо-нальних меншин з органами державної влади [7, 34].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. згадує національно-культурні товариства та національні меншини лише в контексті забезпечення можливості навчання рідною мовою останніх, підготовки програм національно-культурного розвитку в місцях компактного проживання національних меншин та сприяння відродженню національно-культурних традицій населення [6, 183].

Втілюючи у життя положення Закону “Про національні меншини України” президент України Л. Кравчук у квітні 1993 р. створив Міністерство у справах національностей та міграції [15, 2]. Важливим результатом роботи міністерства стала “Концепція розвитку національних меншин України” (1995 р.). У ній насамперед звертається увага на необхідність відродження звичаїв і традицій націо-нальних меншин України, всебічний розвиток самодіяльного і професійного мистецтва, створення умов для підготовки творчої інтелігенції, збереження й охорони пам’яток культури, здійснення фундамен-тальних досліджень у галузі теорії та історії культур етносів України. Концепція передбачала також державне фінансування культурного розвитку національних меншин на основі

вивчення їхніх потреб та інтересів [10]. Вагомим нормативно-правовим актом, який створив правове поле для коригування та удосконалення етнонаціональних відносин, стало прийняття Конституції України 1996 р. Стаття 11 Конституції України закріпила право національних меншин і корінних народів на збереження ними етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності [10, 7].

У процесі реформування системи органів державної влади України у другій половині 1995 р. було ліквідовано Міністерство у справах націо-нальностей та міграції. Лише 31 липня 2001 р. Указом Президента України були внесені зміни до “Положення про Міністерство юстиції України”, за яким воно отримало повноваження реалізовувати державну політику і з питань міжнаціональних відносин. Урядовим органом державного управління, що на даний час займається вказаними питаннями та діє у складі Міністерства юстиції і підпорядковується йому, є Державний департамент України у справах національностей та міграції. [14, 3]. Отже, хоча в системі виконавчої влади існує центральний орган з питань міжнаціональної політики, його правовий статус не відповідає чинному Закону “Про національні меншини в Україні”. Як наслідок, виникла парадоксальна ситуація: по-перше, в системі виконавчої влади з’явився новий центральний орган з питань міжнаціональної політики; по-друге, стало очевидним, що його правовий статус не відповідає Закону “Про національні меншини в Україні”. Слід відзначити, що із прийняттям Закону “Про національні меншини в Україні” подальша розробка законодавчої бази у цьому напрямку дещо загальмувалась. Недоліки у механізмі реалізації положень Закону, певна декларативність його норм свідчать про необхідність прийняття окремого законодавчого акта про національно-культурну автономію національних меншин в Україні, який би нормативно закріпив конкретні механізми її реалізації. Деяка невідповідність у законодавстві стосовно національних меншин зумовила необхідність конкретизувати ряд положень Конституції України, Декларації прав національностей,

відповідних законів “Про національні меншини в Україні”, “Про освіту”, “Про друковані засоби масової інформації”.

Українське законодавство в сфері етнополітики загалом відповідає вимогам міжнародних пактів і принципам, що у них проголошені, визнає за особами, що належать до меншин, основоположні права і свободи людини.

Таким чином, аналізуючи українське законодавство у сфері етнополітики, можна зазначити, що вітчизняне законодавчо-правове поле діяльності національних меншин України загалом гарантує широкий вибір форм участі у політичному процесі. Проте неузгодженість у законодавстві призводить до фактичної декларативності певних нормативно-правових документів, залишаючи національні меншини поза межами правового поля України та провокуючи подальші процеси політизації етнонаціонального життя. Національно-культурна автономія є найприйнятнішою формою для збереження і розвитку етнокультурної самобутності всіх громадян України незалежно від їхнього етнічного походження.

1. Декларація прав національностей України // Голос України. – 1991. – 29 листопада.
2. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. // Нове законодавство України. – К., 1992. – Вип. 1. – 154 с.
3. Закон України “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад” // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 8. – С. 38–64.
4. Закон України “Про вибори народних депутатів України”. – К., 2005. – 143 с.
5. Закон України “Про громадянство України” // Відомості Верховної Ради. – 1991. – №50. – С. 701–725.
6. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170–197.
7. Закон України “Про національні меншини в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – С. 34–37.
8. Закон України “Про об’єднання громадян” / Укл. Ю.П. Єлісавенко. – 2-ге вид. – К.: Махаон, 2003. – С. 75–78.
9. Закон України “Про політичні партії в Україні”. За станом на 26 березня 2006 р. / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2006, – 24 с.

10. Конституція України. – К.: Ін Юре, 2006. – 144 с.
11. *Кормич Л.І., Шелест Д.С.* Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України. – К.: АВРІО, 2004. – 262 с.
12. *Міл Дж. С.* Про свободу. Роздуми про представницьке врядування. – К.: Вид-во С. Павличко, 2001. – 463 с.
13. Політична історія України ХХ століття: У 6 т. – К.: Генеза, 2003. – Т. 6. – 696 с.
14. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 2001. – 20 вересня.
15. Про Міністерство України у справах національностей та міграції: Указ Президента України // Голос України. – 1993. – 29 квітня.

Надійшла до редколегії 10.04.2007 р.