

УДК 323.1

К. М. Вітман

МОДЕРНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В УКРАЇНІ

Важливою складовою етнонаціональної політики держави, індикатором її демократичності та дотримання світових стандартів у галузі прав людини є її політика щодо національних меншин. Як свідчить досвід України, для реалізації ефективної політики захисту прав національних меншин ратифікації та імплементації в етнонаціональне законодавство міжнародно-правових документів виявляється недостатньо. Україна є учасником Рамкової конвенції про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин та низки міжнародних договорів. Незважаючи на те, що ці міжнародно-правові акти стали частиною національного законодавства, застосування їх норм в Україні ускладнюється кількома чинниками. В законах про ратифікацію цих міжнародних договорів не уточнюються особливості їх застосування та узгодження з національним законодавством. Тільки в Законі України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» згадується про заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя, які не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку регіональних мов або мов меншин [1].

Виходячи зі статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, стають частиною національного законодавства України. Водночас правники, аналізуючи статус та місце міжнародних актів у правовій системі України, вказують на колізію, пов'язану з їх застосуванням. Хоча механізм укладання міжнародних договорів та їх місце в законодавстві визначено чітко, виникають питання щодо застосування норм міжнародного права на практиці, в тому числі в сфері етнонаціональних відносин. Д. Третяков у своїх дослідженнях зауважує, що чинні ратифіковані міжнародні договори посідають наступне місце після Конституції України в ієрархії

нормативно-правових актів і їх норми мають перевагу над нормами національних законів та інших актів внутрішнього законодавства [2].

М. Савенко переконаний, що положення статті 9 Конституції України щодо дії міжнародного права свідчить про самостійність систем міжнародного й національного права. Відтак для ефективного застосування в Україні міжнародні договори, норми, принципи та інші елементи міжнародного права мають бути в установленому порядку імплементовані у внутрішнє право [3]. Цю тезу судді підтверджують реалії етнонаціональних відносин. Намагання застосувати положення Європейської хартії регіональних мов або мов меншин національними меншинами України на місцевому рівні в 2005–2009 роках нагтовхувалися на протидію центральної влади. Прокуратура в судовому порядку скасовувала всі рішення органів місцевої влади про надання російській мові статусу регіональної в адміністративно-територіальних одиницях. Таким чином, національні меншини понад 9 років з моменту ратифікації Хартії не могли скористатися її прямими нормами для захисту своїх мовних прав в Україні. Лише після імплементації її положень у внутрішнє етнонаціональне законодавство шляхом прийняття Закону України «Про засади державної мовної політики» було визначено процедуру захисту та державної підтримки регіональних мов або мов меншин. Вони набули відповідного статусу в адміністративно-територіальних одиницях, в яких кількість осіб — носіїв регіональної мови становить 10 відсотків і більше чисельності її населення.

Правові норми Рамкової конвенції про захист національних меншин, ратифікованої в 1998 році, повинні знайти відображення в законодавстві про національні меншини України. Однак Закон України «Про національні меншини в Україні» не оновлювався від моменту прийняття в 1992 році. Дієво імплементувати положення Конвенції в національне законодавство допоможе нова редакція Закону України «Про національні меншини в Україні». На це вказує у Третьому висновку щодо України від 2012 року Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин, констатуючи відсутність прогресу у формуванні сучасної правової бази захисту національних меншин України. У зв'язку з цим Консультативний комітет закликає Україну:

- не зволікаючи в тісному діалозі з представниками національних меншин створити зрозумілий законодавчий механізм набуття статусу національної меншини та відновлення прав депортованих осіб, включаючи забезпечення права на землю;

- вжити цільових заходів щодо захисту та запровадження принципу рівності щодо національних меншин, які перебувають в найбільш несприятливих умовах (роми, кримські татари), особливо в сфері освіти та доступу до житла;

- відновити спеціальний орган влади з достатнім фінансовим та ресурсним забезпеченням, який координував би вирішення питань, пов'язаних з захистом прав осіб, що належать до національних меншин [4].

Проаналізувавши зауваження та рекомендації, в Коментарях до Третього висновку Консультативного комітету органи влади України відповіли, що:

- наразі опрацьовується питання щодо посилення належного організаційного і кадрового забезпечення підрозділу Мінкультури, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України;

- таргетні заходи щодо національних меншин, які перебувають в найбільш несприятливих умовах (роми, кримські татари), активно вживаються в місцях їх проживання;

- удосконалення законодавства про національні меншини відбувається в рамках приведення нормативно-правової бази у сфері міжнаціональних відносин у відповідність до Конституції України, міжнародних документів, які набрали чинності у встановленому порядку, — для врегулювання взаємовідносин держави й етнічних спільнот, створення необхідних умов для їх рівноправного соціально-політичного і національно-культурного розвитку в Мінкультури було розроблено проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» [5].

Як зауважувалося в попередніх наших працях, безуспішні спроби прийняття Концепції державної етнонаціональної політики України як основоположного документу, на базі якого мало формуватися все етнонаціональне законодавство, законсервували процес його вдосконалення на довгі роки. Між останньою запропонованою редакцією Закону України «Про національні меншини в Україні» і попередньою від 2005 року — пройшло понад 8 років. І це в умовах серйозних викликів зі сфери етнонаціональних відносин та середовища національних меншин етнополітичній безпеці України, почасти зумовлених недосконалістю етнонаціонального законодавства.

Тим не менше позитивним зрушенням є намагання прийняти сучасну, оновлену редакцію Закону України «Про національні меншини в Україні» нарешті без прив'язки до Концепції державної етнонаціональної політики України. Об'єктом аналізу цього дослідження став проект Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність» № 2127а від 24.05.2013, що набув розголосу в політичних та наукових колах в першу чергу тому, що був запропонований народними депутатами від часто критикованої у вирішенні етнонаціональних питань правої політичної сили — ВО «Свобода».

Депутати аргументують свою ініціативу невідповідністю чинного законодавства у сфері захисту прав меншин об'єктивним вимогам часу і неефективним використанням матеріальних та управлінських ресурсів. Чинний закон називають декларативним, оскільки він не містить чітких критеріїв визначення національної меншини, не визначає механізмів представництва національних меншин у місцевому самоврядуванні, їх участі в управлінні на територіях компактного проживання. Ініціатори

законопроекту переконані, що інтереси національних меншин, а також нові соціальні та політичні реалії вимагають кращого відображення їх прав та оптимізації суспільної інтеграції [6]. Це стосується більш чіткого визначення поняття «національна меншина», врегулювання її права на національно-культурну автономію.

Детальний науковий аналіз документу вказує на те, що політикам не вдалося досягти вирішення поставлених перед собою завдань. Серед головних нововведень законопроекту — уточнене визначення національної меншини, перелік національних меншин та порядок набуття статусу національної меншини, визначений прикінцевими положеннями законопроекту. Національними меншинами пропонується вважати громадян України — представників народу чи національної групи, що проживає на території України щонайменше з 22 січня 1918 року — часу проголошення Української Народної Республіки незалежною державою; кількісно складає меншість у структурі населення держави; відрізняється від решти населення своєю мовою, культурою, традиціями; засвідчує належний рівень усвідомлення єдності, спрямований на збереження своєї спільності та ідентичності [7]. Депутати апелюють до того, що принцип «історичної часової квоти» — перебування етноспільноти на території країни для отримання нею статусу національної меншини — використовується у багатьох європейських країнах, Угорщині та Польщі зокрема. Однак, законодавці не уточнюють, в яких спосіб і яким органом визначатиметься, скільки часу проживає національна група на території України, що суттєво ускладнює, якщо не унеможлиблює застосування цієї статті закону. Етнонаціональне законодавство України демонструє чимало прикладів так званих мертвих норм, які не діють через відсутність процедури їх реалізації.

Проектом запропоновано законодавчо визначити перелік національних меншин в Україні, до складу якого входять, згідно зі статтею 33, білоруси, болгари, вірмени, гагаузи, греки, євреї, караїми, кримські татари, кримчаки, молдавани, німці, поляки, роми, росіяни, румуни, серби, словаки, угорці. Законодавці не уточнюють, на яких підставах вони сформували саме такий перелік з 18 національних меншин, адже в ньому представлені далеко не всі етноспільноти, які вважаються національними меншинами України згідно з чинним Законом України «Про національні меншини в Україні». Подібне звуження обсягу прав національних меншин не сприяє наближенню України до європейських стандартів у сфері захисту прав національних меншин, оскільки суперечить принципам Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Однак статтею 33 етноспільнотам надається можливість бути включеним до переліку національних меншин за відповідною заявою до Верховної Ради України від не менш ніж 10 000 виборців, які вважають себе представниками цієї меншини. Після отримання такої заяви парламент на підставі експертних висновків провідних наукових установ Національної академії наук України визначає відповідність національної

групи визначеним законопроектом умовам та ухвалює рішення. Безумовно, слід відзначити цю чи не першу спробу напрацювати прозорий механізм набуття статусу національної меншини, покликаний загальмувати процеси політизації етнічності в середовищі багатьох етноспільнот України, які вже багато років претендують на право називатися національними меншинами та користуватися відповідним захистом держави.

При цьому запитання залишаються до визначеної кількості представників як умови набуття статусу національної меншини, адже в Україні чимало зникаючих етноспільнот, які не мають такої кількості представників (наприклад, нівхи, орочі, ульчі, езиди). Водночас відмовляти їм у праві на національну самоідентифікацію не слід було б, адже це також суперечить принципам Рамкової конвенції про захист національних меншин, яка не встановлює жодних кількісних обмежень або вимог до національних меншин. Очевидно, що ініціатори законопроекту, законодавчо визначивши перелік національних меншин, намагалися убезпечитися від претензій новоприбулих на територію України етноспільнот. Невипадково стаття 4 забороняє поширення дії Закону на біженців, іммігрантів, іноземних громадян, які поселилися на території України, і осіб без громадянства. Однак цим переліком законодавці дискримінували велику кількість громадян України за національною ознакою, які переконані, що належать до національної меншини, та позбавили їх права на ідентичність, що суперечить навіть назві запропонованого документу.

Проект Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність» також покладає надмірні фінансові зобов'язання на державу у сфері підтримки національних меншин, хоча депутати стверджують, що його ухвалення не потребуватиме додаткових фінансових витрат із бюджету України. Це стосується отримання фінансової допомоги органами самоврядування національних меншин на створення та функціонування навчальних закладів або окремих класів (груп) із викладанням мовою національної меншини, організацію викладання мови національної меншини в інших навчальних закладах, підтримку засобів масової інформації, культурних установ та творчих колективів національної меншини, проведення відповідних культурно-просвітницьких заходів (ст. 21); забезпечення видання підручників, посібників для навчання національних меншин державним коштом (ст. 25). Фінансова підтримка національних меншин, її обсяг, розподіл, передбачені законопроектом, не є прозорими. Однак ініціатори нормативно-правового акту у супровідних документах стверджують про підвищення ефективності використання виділених на підтримку національних меншин коштів, зокрема, залучення представників національних меншин до визначення обсягів, розподілу та контролю за використанням цих коштів. Втім, проект Закону не містить жодних згадок про це.

З точки зору забезпечення етнополітичної безпеки найбільш суперечливою новацією проекту Закону України «Про національні меншини в

Україні та право на ідентичність» є правовий механізм створення органів самоврядування національних меншин. З пояснювальної записки, в якій згадується про гарантоване право на національно-культурну автономію за часів УНР, впливає висновок, що органи самоврядування національних меншин є аналогом національно-культурної автономії. Чинний Закон України «Про національні меншини в Україні» статтею 6 гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію, однак не передбачає механізму його реалізації. Тому К. Оніщенко відносить національно-культурну автономію національних меншин України до правових інститутів, які фігурують у основоположних законодавчих актах, але не спираються на алгоритм функціонування. Дослідниця резюмує, що такі політико-правові інститути не працюють в етнополітичній системі України і здебільшого залишаються лише предметом політичних спекуляцій [8].

Ініціатори проекту Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність» спотворюють суть національно-культурної автономії, ототожнюючи її з місцевим самоврядуванням. Згідно зі статтею 20 законопроекту органи місцевого самоврядування мають право отримати статус органу самоврядування національної меншини за рішенням депутатів органу місцевого самоврядування, якщо у його складі не менше тридцяти відсотків депутатів представляють відповідну національну меншину, або за результатами місцевого референдуму. Депутати пропонують зберігати за органами самоврядування національних меншин всі передбачені чинним законодавством повноваження органів місцевого самоврядування, а також надати їм низку додаткових повноважень у сфері етнопонаціональних відносин. Зокрема йдеться про представництво інтересів національної меншини у відносинах з органами державної влади; визначення пам'яток історії та культури національних меншин, що підлягають охороні; запровадження місцевих свят національних меншин; отримання фінансової підтримки з бюджету та ін.

Залишається відкритим питання, наскільки повно будуть представлені інтереси більшості населення в адміністративно-територіальній одиниці, яке не належить до національної меншини, що трансформувала орган місцевого самоврядування в орган національної меншини. Відповіді на нього проект Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність» не дає. В пояснювальній записці законодавці запевняють, що органи самоврядування національних меншин будуть обстоювати інтереси не тільки окремих членів, але і всієї національної меншини, що проживає на підлеглій території. Для цього вони пропонують визначити обов'язковість офіційного використання в органах самоврядування національних меншин та на підлеглих їм територіях поряд з українською мовою мови відповідної національної меншини. Про інтереси і представництво більшості та інших національних меншин, що проживають у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, не згадується взагалі.

Застосування такого принципу загрожує етнополітичній безпеці України, оскільки дає національним меншинам реальний механізм етнополітичної дезінтеграції, ізоляції та відособленості від держави в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Варто погодитися з твердженням В. Явір щодо того, що етнополітична самостійність регіонів вимірюється не кількістю повноважень, віднесених до відання місцевої влади, а реальним наповненням регіональної етнополітики [9]. У випадку прийняття цього законопроекту в місцях компактного проживання національних меншин етнополітична самостійність, яка є однією з причин етнокультурного розколу України, спиратиметься ще й на низку повноважень органів самоврядування національних меншин і, відтак, отримає законодавчу легітимацію.

Окрім того, ототожнення місцевого самоврядування та національно-культурної автономії національної меншини означатиме її територіальну прив'язаність до конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Це не дозволить національним меншинам реалізувати своє право на національно-культурну автономію в загальнонаціональному масштабі. Я. Лазур визначає національно-культурну автономію як таку форму національного самовизначення більшості представників певної національної спільності в межах окремої держави, яка базується на екстериторіальних засадах, не пов'язана зі створенням національних адміністративно-територіальних утворень, і передбачає проведення комплексу заходів, спрямованих на збереження та розвиток національної самобутності, мови, культури, звичаїв, традицій та інших національно-культурних цінностей [10].

Концепція місцевого самоврядування національних меншин, закладена в проекті Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність», суперечить суті, змісту інституту національно-культурної автономії, його призначенню та функціям у поліетнічній державі. Така концепція не рекомендується до втілення в сфері етнонаціональних відносин України з огляду на етнополітичні ризики, які вона несе. Тому, в цілому позитивно відзначаючи тенденцію модернізації законодавства про національні меншини в Україні, слід нагадати про необхідність дотримання міжнародних стандартів та принципів в сфері захисту прав національних меншин, зафіксованих в Рамковій конвенції про захист національних меншин та інших міжнародних договорах, ратифікованих Україною.

Л і т е р а т у р а

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 30. — Ст. 259.
2. Третьяков Д. Ієрархія законів і принцип «pacta sunt servanda» / Д. Третьяков // Віче. — 2008. — № 13–14. — С. 55.

3. Савенко М. Роль міжнародно-правових актів у діяльності Конституційного Суду України із захисту прав і свобод людини / *М. Савенко* // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 73.
4. Third Opinion on Ukraine of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. — Strasbourg, 28 March 2013. — P. 2.
5. Comments of the Government of Ukraine on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine. — Strasbourg, 28 March 2013. — P. 2–3.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» (Про національні меншини в Україні та право на ідентичність) № 2127а від 24.05.2013 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47109.
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» (Про національні меншини в Україні та право на ідентичність) № 2127а від 24.05.2013 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47109.
8. Оніщенко К. Спроби вдосконалення правової бази національно-культурної автономії в українському законодавстві / *К. Оніщенко* // [Збірник матеріалів IX міжнародної конференції]. — К., 2008. — С. 210.
9. Явір В. Етнополітичні виклики адміністративно-територіального устрою України / *В. Явір* // Правова держава. — 2013. — № 24. — С. 413.
10. Лазур Я. Правове регулювання національно-культурної автономії: світовий та вітчизняний досвід: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / *Я. Лазур*. — Ужгород, 2005. — С. 15.

А н о т а ц і я

Вітман К. М. Модернізація законодавства про національні меншини в Україні. — Стаття.

Вивчаються основні тенденції модернізації законодавства про національні меншини в Україні. Аналізується проект Закону України «Про національні меншини в Україні та право на ідентичність» на предмет відповідності основам етнополітичної безпеки України та міжнародним стандартам в сфері захисту прав національних меншин.

Ключові слова: національно-культурна автономія, національні меншини, етнонаціональна політика.

А н н о т а ц и я

Витман К. Н. Модернизация законодательства о национальных меньшинствах в Украине. — Статья.

Изучаются основные тенденции модернизации законодательства о национальных меньшинствах в Украине. Анализируется проект Закона Украины «О национальных меньшинствах в Украине и право на идентичность» на предмет соответствия основам этнополитической безопасности Украины и международным стандартам в сфере защиты прав национальных меньшинств.

Ключевые слова: национально-культурная автономия, национальные меньшинства, этнонациональная политика.

S u m m a r y

Vitman K. M. The Modernization of National Minorities' Law in Ukraine. — Article.

The main tendencies of the modernization of national minorities' law in Ukraine are studied. The project of the Act on National Minorities in Ukraine and the Identity Right is analyzed for the purpose of correspondence to ethnopolitical safety foundations and international standards relating to the protection of national minorities' rights.

Keywords: national cultural autonomy, national minorities, ethnonational politics.