

УДК 342.7

ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Юрій КИРИЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Запорізького національного технічного університету

SUMMARY

The article analyzes the legal sense of Article 53 of Part 5 of the Constitution of Ukraine, which affirmed the right of persons belonging to national minorities to learn their mother tongue or learn their mother tongue and made comparative legal analysis with those of statute of continental Europe. The necessity of distinguishing the said provisions in the new version in a separate norm of the Constitution of Ukraine, which, subject to the requirements of international instruments and the positive experience of foreign countries to regulate the constitutional level of minority rights, to supplement the provisions of a specific minority rights, which are different from those of the majority citizens. Proposals on constitutional regulation of national minorities in Ukraine.

Key words: constitution, minority rights, the right to education in their native language, the right to determine his nationality and national and cultural identity.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано юридичний зміст ч. 5 ст. 53 Конституції України, у якій закріплено право осіб, які належать до національних меншин, навчатися рідною мовою чи вивчати рідну мову, та здійснено порівняльно-правовий аналіз із аналогічними нормами основних законів держав континентальної Європи. Обґрунтовано необхідність виокремлення зазначеного положення в новій редакції в самостійну норму Конституції України, яку з урахуванням вимог міжнародно-правових актів і позитивного досвіду зарубіжних країн щодо регулювання на конституційному рівні прав національних меншин доповнити положенням про специфічні права національних меншин, які відрізняються від прав більшості громадян держави. Унесено пропозицію щодо конституційного регулювання прав національних меншин в Україні.

Ключові слова: Конституція, права національних меншин, право на навчання рідною мовою, право на визначення своєї національної належності й національно-культурної самобутності.

Постановка проблеми. Міжетнічні стосунки є однією із найскладніших проблем сучасності, що впливають на організацію державного й суспільного життя як усередині кожної країни, так і на міжнародному рівні. Від їх розв'язання залежить стан різних регіонів світу, а в деяких із них сам хід історичного розвитку. При цьому варто зазначити, що з кожним роком значення цього питання зростає, особливо для багатонаціональних (поліетнічних) держав, до якої належить і Україна. І від того, як забезпечуються й захищаються насамперед на конституційному рівні права всіх етнічних спільностей, залежить стабільне, мирне існування народів відповідних країн.

Актуальність теми. Актуальність дослідження обраної проблеми та необхідність її подальшої наукової розробки зумовлена відсутністю в чинній Конституції України спеціальної норми, яка регламентувала б права національних меншин як особливих соціальних груп, а також відсутністю досліджень щодо практики конституційного закріплення аналізованого права в європейських державах.

Загальнотеоретичні й практичні конституційно-правові аспекти забезпечення прав національних меншин розглядалися насамперед у навчальній літературі, у працях багатьох українських і зарубіжних науковців: М.О. Баймуратова, Ю.О. Волошина, О.В. Зайчука, В.О. Карташкіна, О.Л. Копиленка, Л.А. Луць, С.Л. Лисенкова, М.М. Марченко, О.В. Марцеляка, В.В. Молдована, Н.О. Оніщенко, П.М. Рабіновича, М.І. Хавронюка, Л.І. Чулінди та ін.

Окремі аспекти прав національних меншин розглянуті в працях Д.Т. Ачімовіча, О.М. Бикова, К.П. Вітмана, Н.В. Мясловицької, В.В. Македона, Ю.І. Римаренко. Однак чимало аспектів досліджуваної проблеми залишаються не вирішеними, що потребує подальшого їх вивчення та приведення практики конституційних прав і гарантій національних меншин в Україні до європейських принципів і стандартів.

Метою статті є дослідження юридичного змісту положень норм конституцій держав континентальної Європи, у яких закріплені права національних меншин, і з урахуванням їхнього досвіду формулювання та обґрунтування пропозиції щодо включення аналізованого права до тексту чинної Конституції України окремою нормою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні проживають представники понад 130 національностей і народностей, питома вага яких серед усього населення становить 20 відсотків [1, с. 237]. Права національних меншин є невід'ємною частиною загальної системи прав людини, і тому особи, які належать до національних меншин, користуються всіма правами й свободами української нації, але, згідно з міжнародно-правовими документами, зокрема Рамковою конвенцією про захист національних меншин (1995 р.), вони можуть мати деякі специфічні права, які відрізняються від прав більшості громадян держави [2, с. 141–149]. Це насамперед права в тих сферах, де вони виявляють себе як особлива етнічна група, тобто

збереження своєї національної належності, етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності.

Варто зазначити, що реалізація прав національних меншин може бути надійно гарантована лише за умови їх закріплення у відповідних конституційних нормах. Так, у ст. 11 Конституції України записано, що «держава сприяє ... розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин» [3]. Як зазначив М.І. Хавронюк, «із цього обов'язку держави випливають і відповідні права національних меншин». І далі він констатує, що «на жаль, Основний Закон України не містить конституційних гарантій прав національних меншин на розвиток їх етнічної, культурної та релігійної самобутності» [1, с. 238]. Про такий висновок свідчать і результати аналізу змісту Основного Закону України, із якого випливає, що на конституційному рівні, лише в ч. 5 ст. 53 закріплена єдина гарантія на «... право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства» [3]. При цьому, як уважають В.В. Молдован і Л.І. Чулінда, «визнання права навчатися мовою національної меншини чи вивчати цю мову в такій правовій конструкції означає лише те, що держава зобов'язується не перешкоджати навчанню чи вивченню будь-яких мов і не дозволяє створювати такі перешкоди іншим суб'єктам правових відносин» [4, с. 170].

Також потрібно наголосити, що аналізоване положення в такій конструкції відсутнє в конституціях держав континентальної Європи, за винятком Конституції Румунії, у ст. 32 якої поряд із правом на освіту закріплено, що «права осіб, які належать до національних меншин, вивчати рідну мову і право отримувати освіту на цій мові гарантується ...» [5]. Тобто, тільки законодавці України та Румунії включили положення щодо права на навчання рідною мовою до норми, у якій йдеться про право на освіту. Тоді як законодавці інших європейських країн, відображаючи характеристики своїх національних правових систем, суспільно-політичну та соціокультурну складову правотворення, пішли шляхом виокремлення й закріплення права національних меншин на навчання рідною мовою в окремій нормі основного закону. Наприклад, у Конституції Сербії право на освіту закріплено в ст. 71, а право національних меншин на навчання рідною мовою – у ст. 79 [6], у Конституції Словаччини – відповідно, у ст. 42 і 34 [7], у Конституції Угорщини – у § 70/F і § 68 [8], у Хартії основних прав і свобод, яка є складовою Конституції Чехії, – у ст. 33 і 25 [9], а в Конституції Чорногорії – у ст. 75 і 79 [10].

З огляду на зарубіжний досвід ми вважаємо, що положення ч. 5 ст. 53 доцільно було б виокремити в самостійну норму Конституції України, яку необхідно посилити гарантіями інших прав національних меншин щодо розвитку їхньої етнічної й національно-культурної самобутності.

До речі, у проекті Конституції України від 01 липня 1992 р., який виносився Верховною Радою України на всенародне обговорення, уже пропонувалося закріпити в главі 1 «Загальні положення» розділу II «Права і свободи людини і громадянина» Основного Закону окрему норму (ст. 13), яка регламентувала б права національних меншин [11, с. 125]. Таким шляхом пішли законодавці Албанії, Італії, Молдови, Польщі, Румунії та Сербії, які закріпили відповідну норму в розділі, яка має назву «Основні принципи» чи «Загальні принципи». Але в конституціях Австрії, Азербайджану, Білорусі, Болгарії, Вірменії, Латвії, Литви, Македонії, Словенії, Фінляндії, Швейцарії норма,

у якій закріплені права національних меншин, розміщена серед культурних прав, і як правило, після норми, у якій закріплено право на освіту. На нашу думку, такий підхід необхідно застосувати й вітчизняному законодавцю під час унесення змін до Конституції України.

Порівняльно-правове дослідження текстів основних законів європейських держав, які належать до континентального права, засвідчує, що аналізоване право на конституційному рівні втілено в різних формулюваннях та обсязі в Австрії, Азербайджані, Албанії, Білорусі, Болгарії, Боснії й Герцеговині, Вірменії, Грузії, Естонії, Італії, Латвії, Литві, Македонії, Молдові, Норвегії, Польщі, Росії, Румунії, Сербії, Словаччині, Словенії, Туреччині, Угорщині, Фінляндії, Хорватії, Чехії, Чорногорії, Швейцарії та Швеції. Насамперед це стосується принципів положень, що, як правило, викладені в розділі I конституції та визначають національні відносини в державі й, у свою чергу, створюють фундамент для конкретних норм розділу, у якому закріплені права людини. Так, у Конституції Албанії структура прав національних меншин викладена в такий спосіб: 1) основні принципи національних відносин закріплені в частині першій, яка має назву «Основні принципи», у ст. 3 якої зазначено, що «... співіснування і взаєморозуміння албанців з національними меншинами є основою цієї держави, яка зобов'язана їх поважати та захищати»; 2) конкретні права осіб, які належать до національних меншин, закріплені в частині другій, яка має назву «Основні права і свободи людини», і в ст. 20 якої встановлено таке: «1. Представники національних меншин на основі рівності перед законом користуються всіма правами і свободами. 2. Вони мають право вільно, без заборон і примушувань висловлювати свою етнічну, культурну, релігійну та мовну самобутність. Вони мають право зберігати її та розвивати, навчати та вчитися на рідній мові, так само, як і об'єднуватися в організації і товариства для захисту своїх інтересів і своєї самобутності» [12]. Подібний підхід застосували й законодавці Білорусі, Вірменії, Македонії, Польщі, Сербії, Словаччини, Словенії, Чехії та Чорногорії.

У більшості європейських країн по-різному встановлені межі конституційного регулювання прав національних меншин, що, як правило, закріплені в одній статті основного закону. Наприклад, у Конституціях Молдови й Румунії зазначені права закріплені, відповідно, у ст. 10 («Єдність народу і право на самобутність») і ст. 6 («Право на самобутність») [13, с. 292; 5]. Водночас в Албанії, Вірменії, Литві, Македонії, Польщі ці питання відображені ширше, тобто у двох статтях, у Словаччині, Чехії, Чорногорії – у трьох, у Словенії – у п'яти, а в Сербії – аж у дев'яти статтях. Крім того, у ст. 75–81 Конституції Сербії, у яких йдеться про права національних меншин, вони виписані в окремому підрозділі, який має назву «Права меншин» [6]. У Конституції Словаччині – відповідно, ст. 33–34 закріплені в розділі четвертому «Права національних меншин і етнічних груп» [7], у Конституції Чехії – ст. 24–25 у главі 3 «Права національних і етнічних меншин» [9], у Конституції Чорногорії – ст. 79–80 у підрозділі, який має назву «Спеціальні права меншин» [10].

Досліджуючи права національних меншин, необхідно відзначити використання в конституціях європейських країн різної термінології щодо визначення терміна «національна меншина». Так, в Австрії та Італії використовується термін «мовні меншини», у Швейцарії – «мовні спільноти», у Чорногорії і Швеції – «меншини», у Польщі – «національні й етнічні меншини», у Болгарії,

Литві, Словенії та Угорщині – «національні спільноти», у Словаччині й Чехії застосовуються у словосполученні два терміни – «національні меншини» та «етнічні групи», у більшості країн – «національні меншини». «У той час, – зауважує Д.Т. Ачімовіч, – деякі держави-члени Європейського Союзу взагалі не визнають існування національних меншин на своїх територіях та їх спеціальну конституційну правосуб'єктність. Серед останніх такі країни, як Франція, ... Греція, Нідерланди, Люксембург ...» [14, с. 10–11].

Суб'єктом прав національних меншин на конституційному рівні є особа чи колектив (етнічна група), що дає підстави говорити про індивідуальний або колективний (солідарний) характер аналізованої категорії прав залежно від їх носія. Наприклад, у ч. 1 ст. 75 Конституції Сербії встановлено, що «етнічним меншинам, у доповнення до прав, які конституційно гарантуються всім громадянам, повинно бути гарантовано додатково, індивідуальні чи колективні права» [6], а в ст. 79 Конституції Чорногорії закріплено, що «особам, які належать до меншин ... повинно бути гарантовано права і свободи, які вони можуть здійснювати індивідуально чи спільно з іншими ...» [10]. Тобто, через індивідуальні національні права реалізуються етнічні права людини, а за допомогою колективних національних прав забезпечуються специфічні права етнічних спільнот. Так, у Конституція Сербії, Угорщини та Хорватії закріплені колективні права національних меншин, де, як стверджує Д.Т. Ачімовіч, прикладом належного конституційно-правового забезпечення колективних прав національних меншин можна вважати сербську модель [14, с. 4]. Водночас в основних законах Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Естонії, Росії і Словенії суб'єктом аналізованого права визначена людина, яка в тексті позначена безособовим терміном «кожен», у Латвії, Румунії та Чорногорії – «особа», в Албанії й Македонії – «представники національних меншин», а в Литві, Польщі, Словаччині та Чехії ці права закріплені за громадянами. Також варто звернути увагу на те, що в деяких конституціях європейських держав суб'єктом конституційно-правових відносин визначено конкретні народності. Наприклад, у § 110а Конституції Норвегії мова йде про народність саамі [15], у ст. ст. 5, 64, 65 Конституції Словенії – про італійські, угорські та циганські спільноти [16], а в § 17 Основного Закону Фінляндії – про саамі й циган [17].

У зв'язку із зазначеним і враховуючи, що не кожна людина є громадянином конкретної держави й тому не наділена політичною правосуб'єктністю, ми вважаємо, що в запропонованій конституційній нормі необхідно закріпити суб'єктом цих прав кожного, хто належить до національної меншини, що буде відповідати змісту відповідних положень міжнародно-правових актів і зарубіжному досвіду.

Дослідження змісту конституцій держав континентальної Європи свідчить про те, що в кожній третій із них закріплено передусім право на вільне визначення чи збереження своєї національної належності. Тобто, одна з особливостей національної меншини полягає в тому, що належність до національної меншини є питанням індивідуального вибору, який не обмежується будь-якими іншими критеріями. Наприклад, у § 49 Конституції Естонії зазначено, що «кожен має право зберегти свою національну належність» [13, с. 609], а в ст. 61 Конституції Словенії – «кожен має право на вільне вираження належності до своєї нації чи народності ...» [16]. Крім того, у конституціях Азербайджану, Білорусі, Росії, Словаччини та Чехії закріплена

заборона щодо примушення змінювати свою національну належність. Наприклад, у п. II ст. 44 Конституції Азербайджану зафіксовано положення, згідно з яким «ніхто не може бути примушений змінити свою національну належність» [13, с. 36], а в ч. 1 ст. 50 Конституції Білорусі – «... ніхто не може бути примушений до визначення і зазначення національної належності» [13, с. 129].

Ураховуючи позитивний досвід зарубіжних країн щодо конституційного забезпечення прав національних меншин, а також те, що, згідно з п. 1 ст. 3 Рамкової конвенції про захист національних меншин, «кожна особа, яка належить до національних меншин, має право вільно вирішувати, вважатися їй, чи не вважатися такою ...» [2, с. 142], ми пропонуємо привести Конституцію України до більшої відповідності з міжнародними стандартами й відобразити на конституційному рівні важливе положення про право кожної людини самій визначити свою національну належність, яке варто викласти в такій редакції: «Кожна людина має право на вільне визначення своєї національної належності. Ніхто не може бути примушений до відмови від своєї національності».

У міжнародно-правових документах і конституційному законодавстві європейських держав регламентується низка особливих, специфічних прав національних меншин, які, зазвичай, прив'язані до певної території їх компактного або традиційного проживання. Серед них насамперед потрібно виокремити такі: 1) право на виховання та навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови, а також право обирати мову спілкування (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Естонія, Латвія, Македонія, Норвегія, Польща, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Чехія, Чорногорія, Швейцарія). Наприклад, у п. 2 ст. 26 Конституції Росії закріплено, що «кожен має право на користування рідною мовою, на вільний вибір мови спілкування, виховання, навчання і творчості» [13, с. 343]; 2) право на об'єднання в організації й товариства для здійснення та захисту своїх специфічних прав (Албанія, Естонія, Македонія, Польща, Сербія, Словаччина, Чехія, Чорногорія). Наприклад, у п. 2 ст. 20 Конституції Албанії зазначено, що «... вони (представники національних меншин – авт.) мають право ... об'єднуватися в організації та товариства для захисту своїх інтересів і своєї самобутності» [12]; 3) право на збереження й розвиток своєї національної, етнічної та культурної самобутності (Албанія, Вірменія, Грузія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Хорватія, Чехія, Чорногорія). Наприклад, у ст. 41 Конституції Вірменії встановлено, що «кожен має право на збереження своєї національної та етнічної самобутності. Особи, які належать до національних меншин, мають право на збереження та розвиток своїх традицій, релігії, мови та культури» [18].

Висновки. Отже, на основі викладеного можна зробити висновок, що питання, пов'язане з проблемою прав осіб, які належать до національних меншин України, має актуальне значення й потребує конституційної регламентації.

З метою усунення суперечностей між положеннями міжнародно-правових актів і національним конституційним законодавством і враховуючи позитивний досвід держав континентальної Європи щодо регулювання на конституційному рівні індивідуальних і колективних прав національних меншин, при цьому неважаючи на певні розбіжності у формах вираження його змісту в основних законах цих країн, пропонуємо включити до тексту розділу II «Права, свободи та

обов'язки людини і громадянина» Конституції України спеціальну норму, яку, на нашу думку, необхідно викласти в такій редакції:

«Кожен має право на вільне визначення своєї національної належності. Ніхто не може бути примушений до відмови від своєї національності».

Кожному, хто належить до національної меншини, відповідно до закону, гарантується право на виховання та навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови, на вільний вибір мови спілкування, на громадські об'єднання для здійснення й захисту своїх прав і розвиток своєї національно-культурної самобутності».

Список використаної літератури:

1. Рабінович П.М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
2. Права людини : міжнародні договори Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи / упоряд. В. Павлик, В. Тесленко. – К. : Факт, 2001. – 152 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Молдован В.В. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина : [навч. посіб.] / В.В. Молдован, Л.І. Чулінда. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 206 с.
5. Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
6. Конституція Республіки Сербія від 30 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
7. Конституція Словачької Республіки від 01 вересня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
8. Конституція Угорщини від 18 серпня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
9. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldconstitutions.ru/archives>.
10. Конституція Республіки Чорногорія від 19 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
11. Конституція незалежної України : у 3 кн. / під заг. ред. С.П. Головатого. – К. : Українська Правнича Фундація, 1995. – Кн. 1 : Документи, коментарі, статті / упоряд. С.П. Головатий, Л.П. Юзьков. – 1995. – 398 с.
12. Конституція Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldconstitutions.ru/archives>.
13. Конституции стран СНГ и Балтии : [учебн. пособ.] / сост. Г.Н. Андреева. – М. : Юрист, 1999. – 640 с.
14. Ачімовіч Д.Т. Конституційно-правовий статус національних меншин (колективів) у державах-членах ЄС та державах, асоційованих з ЄС: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Д.Т. Ачімовіч. – Маріуполь, 2014 – 19 с.
15. Конституція Норвезького Королівства від 17 травня 1814 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
16. Конституція Республіки Словенія від 25 червня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
17. Основний Закон Фінляндії від 11 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.
18. Конституція Республіки Вірменія від 27 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitutions.ru/archives>.