

II. ЕТНОПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Сергій Римаренко

СУБ'ЄКТНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

У статті здійснено порівняльний аналіз європейського законодавства стосовно статусу та прав національних меншин.

Ключові слова: національні меншини, ЄС, міжнародне право.

Sergiy Rymarenko. Subjectivity of National Minorities. The focal point of this article is investigation of subjectivity of national minorities, its status and rights in comparative perspective

Keywords: National minorities, national minorities rights, international law.

Національний склад України характеризується існуванням значної частини населення, яке слід віднести до національних меншин. Причому характер абсолютної більшості меншин такий, що вони відрізняються від титульної нації, перш за все, мовою, в меншій мірі традиційним способом життя, і ще менше — релігією. Ця обставина, з одного боку, полегшує спільне проживання на одній території, притаманна умовам недиференційованого суспільства, але й ускладнює диференціацію суспільства з точки зору національної визначеності та надання національним меншинам особливого статусу.

Для ефективної правової регламентації прав національних менших принципово важливо, щоб визначення цього поняття було загально визнаним. Проте спроби знайти таке визначення «національні меншини», яке задовольнило б усі сторони, до цього часу не увінчалось успіхом. Складність проблеми полягає у розмаїтті ситуацій, пов'язаних з

існуванням «меншин». Все це примушує ще раз розглянути існуючі сьогодні підходи до визначення меншин і проблеми, пов'язані з цими визначеннями.

Дискусії по проблемі визначення поняття «меншина» в спеціальній Підкомісії ООН велися понад 40 років без будь-якого задовільного результату. Це пояснювалося неконструктивною позицією урядів кількох країн, які були незацікавлені у визнанні та наділенні особливими правами груп на своїй території, і більше того, ряд держав вбачав у самому факті визнання таких прав загрозу цілісності держави. Робота спеціальної Підкомісії Комітету з прав людини ООН розпочалася в зв'язку з підготовкою Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, і на 24-й сесії Підкомісія прийняла резолюцію, в якій призначила Спеціального доповідача (ним став Ф. Капоторті) для проведення досліджень у цій галузі. У 1972 р. Генеральний Секретар ООН направив ноту країнам-членам із проханням про допомогу Спеціальному доповідачу. В результаті 46 країн надіслали свою інформацію, і з врахуванням роботи спеціалізованих органів ООН і неурядових організацій, було опубліковано понад 76 монографій про стан етнічних, мовних і релігійних груп у 76 країнах світу. На їх основі була розроблена попередня доповідь, а на 30-й сесії Підкомісія розглянула прикінцеву доповідь, яка була опублікована у 1979 р. [1].

У цій доповіді значна увага була приділена теоретичним і понятійно-термінологічним аспектам використання поняття «меншина» в міжнародно-правовій практиці й аналізу самої дефініції «меншина». Спеціальний доповідач підкреслював, що мета визначення поняття обмежена, і воно мало бути використано в вузьких рамках ст. 27 Пакту. Саме визначення було викладено таким чином: «по відношенню до іншої частини населення держави це менша за чисельністю, група, яка не має домінуючого статусу, члени якої – громадяни цієї держави – мають з етнічної, релігійної чи мовної точок зору характеристики, що відрізняються від характеристик іншої частини населення, і виявляють, навіть опосередковано, почуття солідарності у збереженні своєї культури, своїх традицій, релігії чи мови» [2].

Ще одним варіантом визначення поняття «меншина» є варіант, запропонований Підкомісією ООН із попередження дискримінації і захисту меншин. Згідно з ним, термін «меншина» включає в себе тільки ті невідомі групи населення, які мають чи бажають зберегти стійкі етнічні, релігійні чи мовні традиції і характеристики, які явно відрізняються від тих, які мають інше населення. Такі меншини мають включати в себе кількість людей, достатню для збереження таких традицій і характеристик. І нарешті – такі меншини мають бути лояльними по відношенню до держави, громадянами якої вони є [3].

Існує ще один варіант визначення, що був представлений Підкомісією: «група громадян однієї держави, яка складає чисельну меншість і знаходяться в невідомі стані в цій державі, яка наділена етнічними релігійними чи мовними характеристиками, які є від'ємними від тих, які має більшість населення, члени цієї групи мають почуття солідарності одного з іншим, мотивовані, навіть імпліцитно, колективним бажанням зберігатися як група і чиєю метою є досягнення рівності з більшістю фактично і юридично» [4].

Суттєвої різниці між цими визначеннями немає. І перше, і друге обмежує характеристики «меншини», по-перше, громадянами певної країни, а біженці, іноземці, особи без громадянства, трудові мігранти не включаються в це поняття. По-друге, обидва поняття підкреслюють невідомі стан меншини, оскільки для домінуючої меншини характерні інші домагання (африканери в Південній Африці, наприклад). І по-третє, ці визначення водять певний кількісний показник меншини. З точки зору формальної логіки, це 50 % – 1.

У той же час, практично всі документи міжнародного права не містять чіткого, однозначного визначення поняття «меншина», в цих документах не фігурують навіть визначення, що наведені вище. Це вкрай утруднює їх використання в конкретних випадках правового використання. Більше того, існування величезної кількості груп, по відношенню до яких використовується термін «меншина», а також безліч ситуацій, в яких ці групи знаходяться, розробка

універсального визначення навряд чи можливо. До речі, подібна ситуація і з визначенням поняття «нація». Можливим варіантом може бути розробка не єдиного для всіх типів меншин правового поля, Декларацій ООН чи подібних актів, а пакета конвенцій, що мають регулювати права різних типів меншин.

Країни Європейського союзу, як і сам ЄС в цілому, роблять ставку на соціально-політичні аспекти регулювання статусу національних меншин. Можна погодитися з М. Молчановим, який зазначає, що «Східноєвропейські процеси вказують на той факт, що національні меншини – політична, а не статистична група, яка може змінювати свій статус в залежності від політичної ситуації» [5].

Європейські концепти меншин, як і світові, все ж таки не є універсальними, оскільки уряди держав-членів ЄС мають право визначати факт наявності чи відсутності (у правовому сенсі) національних меншин, встановлюючи власні суттєві характеристики. В Німеччині, наприклад, до національних меншин відносяться групи людей, які, крім власної ідентичності, що базується на мовних і культурних диференціаціях у порівнянні з більшістю населення, є традиційними резидентами Німеччини і мешкають у традиційно встановлених областях [6]. Таким чином, Німеччина не визнає існування меншин, крім національних меншин і етнічних груп, що мають німецьке громадянство. Аналогічні положення щодо статусу меншин містяться в національному законодавстві Люксембургу [7], Польщі [8], Хорватії [9], Швейцарії [10] і т. п.

Спроби виробити універсальну формулу «етнічна меншина» робилися неодноразово. Перші спроби були пов'язані ще з Римським договором 1950 р., особливо з ратифікацією Маастрихтського договору 1992 р. [11]. У 1993 р. були розроблені «Копенгагенські критерії» [12], критерії членства в ЄС, які мають виконувати всі країни-кандидати на членство в Євросоюзі. Серед базових критеріїв – захист національних меншин, але знову тут відсутні чіткі критерії. Більше того, на початку 2000-х рр., поняття «національна меншина» взагалі практично не використовувалося в документах ЄС. Оглядач «OSCE Magazine» Л. Држевицький,

коментуючи процес розробки європейської Конституції 2005 р., підкреслював, що Рада Європи уникає конкретного згадування «меншин», намагаючись використати загальні формулювання «повага до людської гідності», «рівність», «права людини» тощо. Після звинувачень європейською громадськістю політики подвійний стандартів, з одного боку, національні уряди створювали враження, що роблять все для інтеграції меншин у суспільство, з другого – продовжують практикувати дискримінацію, і після втручання Верховного Комісара ЄС у справах національних меншин, відповідні положення були включені в Конституцію ЄС у 2004 р. Хоча Конституція і не була прийнята, основні положення щодо національних меншин були включені до Лісабонського договору 2007 р. і інституціолізовані.

Особи, які належать до національних меншин, реалізують свої права в певних організаційно-правових формах, закріплених актах законодавств відповідних країн, на терені яких вони мешкають. Встановлення форм реалізації прав етнонаціональних відносин у конкретній країні залежить від особливостей її правової системи, форми правління, державного й адміністративного устрою, історичних традицій тощо. Порівняльний аналіз практики сучасних держав свідчить про те, що реалізація прав етнонаціональних менш може здійснюватися у формі національно-культурної автономії, регіональної автономії, національного самоврядування, участі в роботі органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як вже зазначалося, існує цілий ряд міжнародно-правових актів, які встановлюють основні критерії правового положення національних меншин, які можна використовувати для розвитку національного законодавства. В той же час, ці документи, як відомо, проголошують лише загальні підходи, які не можуть по визначенню привести до кодифікації законодавства, чи принаймні привести до вирішення конкретних проблем у національних державах. Саме тому, кожна національна держава встановлює власні характеристики щодо етнічних груп, і впроваджує власні норми, які регламентують їх статус.

Вагомі демократичні традиції в галузі реалізації прав меншин має Австрія. Хорвати у Бургенланді, словени,

угорці, чехи і словаки мають статус «етнічних меншин» в Австрії. Аналогічний статус незабаром планується надати етнічній групі циган.

Австрійський федеральний закон від 7 липня 1976 р. «Про правовий статус національних меншин» визначає їх як «групи австрійських громадян, рідною мовою яких є не німецька мова, які мають культурну ідентичність та проживають і мають доміцилій на австрійській території» [13]. (Критерій «мати доміцилій» на австрійській території вважається виконаним, якщо на території Австрії проживало близько трьох поколінь (80—100 років) — С. Р.).

Закон Австрії про національні меншини складається з шести розділів, присвячених відповідно загальним положенням, радам етнонаціональних меншин, допомозі меншинам, топографічним означенням, офіційній мові та заключним положенням. Слід звернути увагу на Раду етнонаціональних меншин. Ця Рада спеціально утворюється для консультування федерального уряду і федеральних міністрів у справах етнонаціональних меншин у Відомстві Федерального Канцлера [14].

Досить цікавим є підхід до визначення поняття «меншина» в Угорщині. Серед інших критеріїв виділяється мінімальний термін проживання на території Угорщини, необхідний для визнання національною меншиною. В Угорщині, «національною чи етнічною меншиною вважаються всі етнічні групи, що проживають на території Угорської Республіки не менше одного сторіччя, складає меншість серед населення держави, члени яких мають угорське громадянство і відрізняються від іншої частини населення своєю мовою, культурою і традиціями, одночасно проявляючи усвідомлення своєї єдності, яке направлено на збереження всього цього, на захист інтересів своїх общин, що історично склалися» [15].

Чинне законодавство Угорщини підтримує реалізацію прав етнонаціональних меншин. Законом гарантується вільне користування рідною мовою. Протиправні акти проти національних, етнічних, расових груп, так само як і расова дискримінація, переслідуються за законом. Існує понад 20 підзаконних актів, що регулюють проблеми розв'язання нагальних потреб меншин.

У липні 1993 р. Державні Збори Угорщини прийняли Закон «Про права національних та етнічних меншин», який забезпечує широке коло як колективних, так і індивідуальних прав для 13 етнічних груп Угорщини, а парламент може надати такі права на прохання тисячі осіб будь-якої іншої етнічної групи країни. Закон надає можливість окремим меншинам створювати в районах їх компактного проживання органи місцевого самоврядування, навчальні заклади будь-якого рівня, регулює фінансові питання.

У Чеській Республіці під «національною меншиною» розуміється «спільнота громадян Чеської Республіки, що відрізняється від інших громадян, як правило, іншим етнічним походженням, мовою, традиціями і культурою, які в кількісному відношенні є меншістю і одночасно висловлюють бажання вважатися національною меншиною, щоб мати можливість спільно зберігати і розвивати свою самобутність, мову і культуру, а також з метою представлення і захисту інтересів своєї спільноти, що історично складалася» [16].

Приблизно аналогічним є законодавство Білорусі та Молдови, де однією з основних характеристик є наявність національного громадянства.

У Німеччині існує чітко визначений перелік національних меншин, які проживають, як вже зазначалося, на певних обмежених територіях. Законодавство Німеччини є достатньо суворим і підписуючи Європейську Рамкову Конвенцію по захисту національних меншин, держава декларувала, що оскільки Конвенція не містить чіткого визначення поняття «меншина», положення Конвенції будуть застосовуватися тільки до чітко визначених категорій. Згідно із німецьким законодавством, до національних меншин належать дани, лужичани (серби), фрізи, німецькі цигани. І якщо федеральна Конституція Німеччини не містить норм про захист меншин, то на земельному рівні, там, де проживають національні меншини, такі норми існують [17]. На земельному ж рівні підтримуються й мови меншин – північно-фрізька, затерландсько-фрізька, серболужська. Необхідно підкреслити, що до категорії «меншини»

у Німеччині не входять так звані «нові меншини», тобто групи вихідців з інших країн, які переселилися до Німеччини чи з економічних причин, чи як біженці.

Польща, як і Німеччина, визнає виключно варіант «списків» національних меншин, розділяючи *національні меншини* – німці, вірмени, білоруси, євреї, литовці, словаки, татари, українці, росіяни і чехи й *етнічні групи*, до яких належать русини, цигани, караїми. Як *мовна меншина* окремо виділяються кушуби [18].

Окремо слід зупинитися на досвіді Франції. Конституційна Рада Франції не ратифікувала Європейську Хартію регіональних мов, і є єдиною європейською країною, яка не підписала Рамкову Конвенцію про захист національних меншин. Приєднуючись до Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, Франція чітко визначила, що «в світлі ст. 3 Конституції Французької Республіки, уряд Франції декларує, що ст. 27 не застосовується тією мірою, якою вона стосується Республіки» [19]. Більше того, у Щорічних доповідях про виконання Міжнародного пакту про громадянські та політичні права уряд Франції відзначав: «Франція – країна, де немає національних меншин» [20] і «конституційні міркування не допускають приєднання Франції до міжнародних конвенцій, які визнають меншини, як такі, і як носії колективних прав» [21].

Ряд держав надають національним меншинам гарантії їхньої участі в державних структурах, тобто резервують для них певну частину політичної влади, яку вони можуть використовувати для захисту та сприяння своїм інтересам, включаючи збереження власної культури. Згідно з Конституцією Бельгії, наприклад, кабінет має включати рівне число франкомовних і фламандськомовних міністрів аби підтримувався паритет і між різномовними державними службовцями [22]. Фіджі та Нова Зеландія мають окремі списки для різних етнічних груп і визначають квоту місць у нижній палаті парламенту для етнонаціональних меншин. Англо-американський план для Зімбабве передбачав також «спеціально обраних членів» Асамблеї з метою забезпечити «адекватне представництво меншин» [23].

Цікавий досвід у питаннях захисту прав меншин накопичила Канада. «Канадська Хартія прав і свобод» надає нові форми такого захисту. Хартія створила численні можливості для суттєвого контролю за діями державних органів і посадових осіб, зокрема у сфері, що стосується меншин, а також зафіксувала два головні принципи: «рівності умов» [24].

Аналіз чинних міжнародно-правових актів дозволяє окреслити основні стандарти прав національних меншин, визначивши серед них передусім такі: право на збереження своєї ідентичності, мовні права, освітні права, культурні права. Щодо критеріїв чи визначальних характеристик стосовно національних меншин, то як ми бачимо, національні законодавства в принципі йдуть в руслі визначення, запропонованого ще Ф. Капоторті. Що ж стосується механізмів захисту національних меншин, то вони відрізняються в різних країнах. У той же час існує проблема з підтримкою та захистом національних меншин, які не підпадають під територіальні ознаки.

1. Capotorti F. Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. – U.N., New York, 1991.

2. Ibid. PP. 109–110.

3. UN Doc. E/CN, 4/641 Annex 1, Resolution II.

4. UN Doc. E/CN, 4/Sub.2/1985/31, para. 181.

5. Молчанов М. Ю. Национальные меньшинства в странах Восточной Европы. – М., 2001.

6. Frunda G. The concept of «nation». Report Committee on Legal Affairs and Human Rights. Parliamentary Assembly Council of Europe. 13 December 2005.

7. Конституція Великого герцогства Люксембург: http://clin.iatp.by/constitution/zapad_europe/luxbrg-r.htm

8. Конституція Республіки Польща: http://constitution.garant.ru/DOC_3864857.htm

9. Конституція Республіки Хорватія: http://clin.iatp.by/constitution/vost_europe/croati-r.htm

10. Конституція Швейцарської Конфедерації: http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm

11. Treaty on European Union, 29 July 1992 [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html

12. Умовия для получения членства в ЕС [http:// www.undp.md/border/Download/32.doc](http://www.undp.md/border/Download/32.doc)

13. Федеральний Закон Австрії про правовий статус національних меншин. <http://toodoo.ru/111949/post/2510851>

14. Там само.

15. Закон Угорської республіки LXXVII Про права національних та етнічних меншин. <http://nek.gov.hu/data/files/85.199673.pdf>.

16. Закон Чеської Республіки Про права людей, що належать до національних меншин. <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwecze.htm>

17. <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>

18. Закон Польщі «Статут про Національні й Етнічні Меншини і Регіональну мову». http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_maly_rocznik_statystyczny_2008.pdf

19. Конституція Французької Республіки : http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/France_W.HTM

20. Прецедентные дела Комитета по правам человека. Институт прав человека, Университет Або Академи (Турку), 2004.

21. Там само.

22. Конституція Бельгії: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf

23. United Nation, Security Council, S/12393, 1 Sept., 1997.

24. Constitution Act, 1982, as enacted by the Canada Act, 1982. – С. 11 (UK).