

Affairs of Ukraine demanded explanations from Budapest and promised to ban the entry of this Hungarian official to Ukraine, since part of the sovereign territory of Ukraine was attributed to its competence and, therefore, this position is perceived as interference in internal affairs. It should be noted that Hungary has long been pursuing a policy of simplifying the granting of Ukrainian citizenship of Hungarian origin, despite the fact that dual citizenship is prohibited by Ukrainian law.

Keywords: ethnocultural autonomy, disintegration, national minorities.

УДК 342.7

С. В. ДУБОВА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ПОТРЕБ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

Проведено огляд українського нормативно-правового поля та ратифікованих Україною міжнародних нормативно-правових актів, що визначають культурні потреби національних меншин в Україні. Констатовано, що в українському законодавстві закріплені численні зобов'язання щодо забезпечення культурних потреб національних меншин, але ці зобов'язання не консолідовані, а в нормативно-правових документах визначення поняття «культурні потреби» відсутнє.

Ключові слова: культурні потреби, законодавство, національні меншини, громадяни, етнічна спільнота, самобутність, культура.

Дубова С. В. Нормативно-правовое обеспечение культурных потребностей национальных меньшин в Украине

Проведен обзор украинского нормативно-правового поля и ратифицированных Украиной международных нормативно-правовых актов, определяющих культурные потребности национальных меньшинств в Украине. Констатировано, что в украинском законодательстве закреплены многочисленные обязательства по обеспечению культурных потребностей национальных меньшинств, но эти обязательства не консолидированы, а в нормативно-правовых документах определение понятия «культурные потребности» отсутствует.

Ключевые слова: культурные потребности, законодательство, национальные меньшинны, граждане, этническое сообщество, самобытность, культура.

© ДУБОВА Світлана Володимирівна — кандидат історичних наук, головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень

Dubova Svitlana. Normative and legal support of cultural needs of national minorities in Ukraine

A review of the Ukrainian legal framework and international legal acts ratified by Ukraine that determine the cultural needs of national minorities in Ukraine are conducted. It is stated that the Ukrainian legislation provides for numerous obligations to ensure the cultural needs of national minorities, but these obligations are not consolidated, and in the normative legal documents definition of the concept «cultural needs» is absent.

Keywords: *cultural needs, legislation, national minorities, citizens, ethnic community, identity, culture.*

Належний захист життєвих інтересів та прав національних меншин (які захищені поряд з інтересами і правами більшості) є важливим тестом зрілості демократії у державі. О. І. Котляр особливо акцентує увагу на принципах рівності та недискримінації, що покладені в основу ефективного вирішення проблеми захисту національних меншин¹.

На сьогоднішній день як у вітчизняній, так і в міжнародній практиці відсутнє однозначне визначення базового поняття «*національна меншина*». Згідно Закону України «*Про національні меншини в Україні*»², до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою.

Водночас знаний українських етнополітолог І. Ф. Курас дав наступне визначення поняттю: «*національна меншина* — це етнічна спільнота громадян держави, які не є українцями за походженням і які зберігають етнічну ідентичність і етнокультурну самобутність». Також дослідник зазначає, що «акцент на чисельності (менші за чисельністю, ніж українці) недоцільний внаслідок його очевидності»³.

На думку вітчизняного дослідника О. В. Картунова, «головними критеріями визначення національної меншини, слід вважати, не тільки і стільки чисельність, скільки її становище у «великому суспільстві». Національна меншина — це залежна, підлегла, субординована група»⁴. При цьому проект *Концепції державної етнонаціональної політики України* від 2 травня 2018 року пропо-

нує виходити як раз з показника чисельності, вказуючи це у самому понятті «національна меншина»: «чисельно менша за українську націю етнічна спільнота, що об'єднує громадян України неукраїнського етнічного походження, які мають власне державне утворення за межами Української держави, проживають тут не менш ніж сто років, характеризуються спільними етнічними, культурними, релігійними або мовними ознаками та історичною пам'яттю, що відрізняють їх від решти населення і виявляють бажання добровільно зберігати й розвивати свою етнокультурну ідентичність»⁵.

Такі групи традиційно мають політичні, економічні, культурні, інформаційні та інші потреби, захист яких забезпечується як українським, так і міжнародним законодавством.

Варто відзначити, що поняття «*потреб*» в загальному сенсі також є все ще дискусійним і не визначеним чітко на законодавчому рівні. В. І. Андріяш акцентує увагу на тому, що «у міжетнічному середовищі потреба виникає у зв'язку з існуючою або уявною несправедливістю у міжетнічних відносинах. Формування уявлення про етнонаціональну несправедливість залежить від розуміння національного інтересу та його усвідомлення. Неспроможність держави в деяких випадках вирішити національне питання, призводить до підвищеної уваги до національних та етнічних процесів, необхідності і пошуку можливих варіантів гармонізації етнонаціональних відносин, запобігання або ж подолання протиріч з метою недопущення їх переростання у конфлікт»⁶. О.І. Котляр, досліджуючи різні аспекти рівноправ'я потреб титульної нації та національних меншин пропонує під такими потребами розуміти «можливість використання рідної мови, збереження традицій, сповідування релігії, розвиток дошкільних закладів і національних шкіл, тобто наближення умов життя меншини до умов життя основного населення і рівність прав, свобод, обов'язків цих спільнот з титульним етносом»⁷.

Ефективність та повнота реалізації потреб національних меншин багато в чому обумовлюються тими зобов'язаннями, які взяла на себе держава і які вона виконує в межах своєї етнонаціональної політики. В Україні сформовано комплекс норматив-

но-правових документів різних рівнів (законів, підзаконних актів, окремих регіональних програм), які, з одного боку, визначають обсяг прав національних меншин (які захищає і підтримує українська держава), а з іншого — окреслюють ті кроки, які здійснюються для їх реалізації. Множина цих документів формує і коло питань, які відносяться до основ державної етнополітичної політики і потребують чіткої систематизації та контролю за їх реалізацією.

Ступінь розробленості проблеми. Українські дослідники здійснили значні наукові розвідки з різних аспектів проблеми етнополітики. Зокрема, роботи О. В. Картунова, І. Ф. Кураса, І. О. Кресіної, В. С. Крисаченко заклали основи теорії етнополітики в Україні, поняття «національна меншина» активно досліджувалось М. О. Туником. В. І. Андріяш акцентувала увагу на потребах етнічних меншин як основного етапу інституціоналізації етнічних процесів. О. І. Котляр досліджувала міжнародний досвід (передусім ФРН) вирішення проблеми забезпечення потреб національних меншин. Питання вдосконалення законодавства про національні меншини в Україні досліджував В. В. Лемак, а аналізом та порівнянням вітчизняного та міжнародного законодавства щодо правового регулювання захисту прав національних меншин займався В. В. Чумак. Дослідженням забезпечення прав національних меншин у контексті євроінтеграції займалась Л. І. Лойко. Праву на національно-культурну автономію присвячено наукові розвідки І. О. Кресіної, О. М. Бикова, Л. І. Лойко та інших.

При цьому в більшості робіт нормативно-правовий фактор, комплексний аналіз та огляд українського законодавства в цій сфері залишається малодослідженою тематикою.

Українська держава взяла на себе цілу низку як внутрішніх, так і зовнішніх зобов'язань щодо захисту прав національних меншин в Україні та розвитку їх культурної самобутності. Ці зобов'язання закріплені вже в *Конституції України*. Зокрема, стаття 10 «гарантує вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України». В статті 11 Конституції України⁸ закріплені зобов'язання щодо «сприяння розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і націо-

нальних меншин України». Стаття 53 «гарантує представникам національних меншин, відповідно до закону право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства».

Крім того, відповідно до статті 119 «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку ... а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку».

Стаття 1 *Декларації прав національностей України*⁹ (1991 р.) вказує, що «Українська держава гарантує всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права».

Згідно статті 4 Декларації, національним меншинам — громадянам України «гарантується право сповідувати свою релігію, використовувати свою національну символіку, відзначати свої національні свята, брати участь у традиційних обрядах своїх народів».

Стаття 6 «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». Крім того, «національні культурні центри і товариства, представники національних меншин мають право на вільні контакти із своєю історичною батьківщиною» (стаття 7).

Положення Декларації знайшли своє відображення безпосередньо в законах України. Зокрема, стаття 6 *Закону України «Про національні меншини в Україні»*¹⁰, гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: «користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних національних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповіду-

вання 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». При цьому слід зазначити, що правовий статус національно-культурних автономій залишається в Україні невизначеним.

Стаття 10 *Закону України «Про культуру»*¹¹, зазначає, що громадяни України будь-якої національності мають право зберігати, розвивати і пропагувати свою культуру, мову, традиції, звичаї та обряди, утворювати національно-культурні товариства, центри, заклади культури та провадити будь-яку іншу діяльність у сфері культури, що не суперечить законодавству.

Згідно *Постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999р. «Про затвердження Комплексних заходів щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2001 року»*¹² національно-культурні товариства виступають провідниками відродження і розвитку мов, звичаїв, традицій, культурно-мистецьких надбань національних меншин. Разом з державними і науковими установами ці товариства багато роблять для вивчення історичної та культурної спадщини етнічних спільнот.

Також у 2001 році *Указом Президента України «Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств»* № 252/2001-рп від 21.09.2001 Кабінету Міністрів доручено «організацію всеукраїнського конкурсу «Кращі книжки — дітям України» за участю письменників — представників національних меншин України»¹³.

25 серпня 2015 року *Указом Президента* № 501/2015 було затверджено «*Національну стратегію у сфері прав людини*»¹⁴, а 23 листопада 2015 року своїм розпорядженням № 1393-р Кабінет Міністрів України затвердив «*План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року*»¹⁵.

На виконання «Плану дій...» було створено консультативно-дорадчий орган при Міністерстві культури України — «Рада етнонаціональних організацій України»¹⁶. Її основним завданням є розроблення обґрунтованих пропозицій щодо формування механізмів реалізації державної етнонаціональної політики Украї-

ни, спрямованої на забезпечення етнополітичної єдності та між-етнічної злагоди в суспільстві, збереження культурної, мовної самобутності української нації, національних меншин на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина¹⁷.

З метою задоволенню культурно-освітніх потреб національних меншин України Міністерством освіти і науки України ще в 2004 році було розроблено та затверджено *Типове положення про культурно-освітній центр національних меншин України*¹⁸.

«Основними завданнями Центру є:

- виховання громадянина України;
- вивчення рідної мови, літератури, історії, географії, народознавства, писемної творчості;
- ознайомлення з культурною спадщиною, національними традиціями, звичаями, культурою та побутом свого народу;
- виховання патріотизму і любові до України, поваги до народних звичаїв, традицій, національних цінностей націй і народів».

Положення вказує, що «засновниками Центру можуть бути ... національно-культурні товариства, інші громадські організації національних меншин... Центр може відкриватися при громадських об'єднаннях національних меншин».

Відповідно до «Типового положення...»¹⁹ освіта в Центрі має наступні компоненти:

- рідна мова та література як невід'ємні складові національної культури;
- історія рідного краю;
- історія держави та права;
- основи національної культури.

Метою діяльності товариств стало згуртування представників національних меншин навколо спільних етнічних інтересів, національної ідентичності на засадах спільності мови, культурних традицій та історичної пам'яті²⁰.

Крім законів та інших нормативно-правових актів органів державної влади України частина зобов'язань держави у сфері забезпечення культурних потреб національних меншин викладені у низці міжнародних документів та двосторонніх договорів (підписаних та ратифікованих Україною).

Пункт 1 статті 5 *Рамкової конвенції про захист національних меншин*²¹ зазначає, що держава «зобов'язується створити необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину». Пункт 1 статті 6 цієї ж Конвенції вказує, що держава «заохочує атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживає ефективних заходів для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, що проживають в межах їхньої території, незалежно від їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації».

Стаття 12 зазначає, що держава, у разі необхідності, «вживає заходів у галузях освіти та наукових досліджень з метою сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та більшості населення». У зв'язку з цим, держава «забезпечує належні можливості для підготовки вчителів і доступу до учбових посібників та сприяє контактам між учнями та вчителями, які належать до інших громад», а також «зобов'язується створити національним меншинам рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів». У статті 13 зазначено, що «національні меншини мають право створювати свої власні приватні освітні та учбові заклади та керувати ними».

Згідно статті 14, держава зобов'язується «визнати за кожною особою, яка належить до національних меншин, право вивчати мову своєї меншини. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, у разі достатньої необхідності, держава намагається забезпечити, по можливості та в рамках своїх освітніх систем, національним меншинам, належні умови для викладання мови відповідної меншини або навчання цією мовою». Крім того, держава «створює необхідні умови для ефективною участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються» (стаття 15).

У 2003 році була ратифікована (набула чинності в 2006 році) *Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин*²². В Хартії викладено зобов'язання держав-членів Ради Європи стосовно «розвитку та підтримки регіональної мови у наступних галузях: освіта, судова влада, адміністративні органи та публічні послуги, засоби масової інформації, культурна діяльність та економічне і соціальне життя». Відповідно до статті 12 Хартії Україна має*:

— Заохочувати доступ до творів, що створюються мовами меншин.

— Сприяти, з одного боку, перекладу іноземних джерел мовами меншин, а з іншого — сприяти перекладу творів меншин на іноземні мови.

— Поширювати інформацію про регіональні мови та мови меншин під час культурних заходів.

— Залучати носіїв регіональних мов або мов національних меншин до планування та здійснення культурної діяльності.

— Здійснювати заходи для збору та збереження творів, що створюються регіональними мовами та інше.

Згідно статті 119 Конституції України місцеві органи влади мають забезпечувати виконання програм національно-культурного розвитку корінних народів і національних меншин²³.

Таким чином, можна констатувати, що в українському законодавстві закріплені численні зобов'язання щодо забезпечення культурних потреб національних меншин. Вони стосуються переліком: мови, релігії, традицій (національні свята, обряди, звичаї), національної символіки, створенню та функціонуванню культурних центрів та товариств, літератури, ЗМІ, освіти.

Варто відмітити, що ці зобов'язання держави в сфері забезпечення культурних потреб національних меншин не консолідовані, а в нормативно-правових документах визначення поняття «культурні потреби» відсутнє (а також вичерпного переліку його складових). Водночас аналіз нормативно-правових актів загалом

* Відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» до статті 12 (Культурна діяльність та засоби її здійснення) застосовуються лише такі підпункти «а», «b», «с», «d», «f», «g» пункту 1 та пункти 2 і 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/802-15>

дозволяє визначити коло сфер, через які реалізуються культурні потреби. Це, зокрема:

- мова;
- релігія;
- традиції (національні свята, обряди, звичаї);
- національна символіка;
- культурні центри та товариства;
- література;
- ЗМІ;
- освіта.

1. *Котляр О. І.* Імплементация норм міжнародного права щодо захисту національних меншин у внутрішнє законодавство ФРН: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11; Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2011. 19 с.

2. *Про національні меншини в Україні:* Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

3. *Курас І. Ф.* Етнополітологія. Перші кроки становлення. Київ: Генеза, 2004. 736 с.

4. *Картунов О. В.* Західні теорії етнічності, нації та націоналізму: навч. посіб. Київ: КРОК, 2007. С. 48.

5. *Проект Концепції державної етнонаціональної політики України* URL: <http://mincult.kmu.gov.ua/document/245363385/>

6. *Андріяш В.* Потреби етнічних меншин як основний етап інституціоналізації етнічних процесів // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. Вип. 34. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 111-119.

7. *Котляр О. І.* Цит. праця.

8. *Конституція України.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254-%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80>

9. *Декларація прав національностей України.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>

10. *Про національні меншини в Україні:* Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

11. *Про культуру:* Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>

12. *Про затвердження комплексних заходів щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2001 року:* Постанова КМУ №299 від 01.03.1999. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/299-99-%D0%BF>

13. *Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств:* Розпорядження Президента України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/252/2001-%D1%80%D0%BF>

14. *Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини:* Указ Президента України №501/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

15. *Про затвердження*

плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України №1393-р від 23.11.2015 р. <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248740679> **16.** Інформація щодо виконання заходів, передбачених планом дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року... URL: <http://hro.org.ua/files/docs/1490199537.pdf> **17.** Рада етнопонаціональних організацій України. URL: <http://www.radaspilnot.org.ua/rada-etnonacionalnix-organizacij-ukraini/> **18.** Типове положення про культурно-освітній центр національних меншин України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1352-04> **19.** Там само. **20.** Курас І. Ф. Цит. праця. С. 351. **21.** Рамкова конвенція про захист національних меншин. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_055 **22.** Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_014 **23.** Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

***Dubova Svitlana.* Normative and legal support of cultural needs of national minorities in Ukraine**

Proper protection of vital interests and rights of national minorities (which are protected along with interests and rights of the majority) is an important test of the maturity of the state for compliance with democratic norms. The effectiveness and completeness of the realization of the needs of national minorities is largely conditioned by the obligations assumed by the state and which it performs within the framework of its ethno-national policy.

In Ukraine, a complex of legal and regulatory documents of various levels (laws, regulations, separate regional programs) have been formed that, on the one hand, determine the scope of the rights of national minorities (which is protected and supported by the Ukrainian state), and, on the other, outline the steps that are taken for their realization. The set of these documents forms a series of issues that relate to the foundations of state ethno-national policy and require a clear systemization and control over their implementation.

At the same time, in today's Ukrainian and international practice, there is no unambiguous definition of the basic concept of «national minority». The Law of Ukraine «On National Minorities in Ukraine» refers to national minorities groups of Ukrainian citizens who are not Ukrainians by nationality, show a sense of national self-awareness and community with each other.

The purpose of the article is to conduct a review of the Ukrainian legal framework (including — international legal acts ratified by Ukraine) in order to formulate a list of key cultural needs of national minorities in Ukraine, as well as an analysis of those subordinate legal acts that provide their implementation.

We can state that the Ukrainian legislation provides for numerous obligations to ensure the cultural needs of national minorities. These obligations are reflected in two main groups of documents.

The first group is the national legislation and regulatory acts, which include: the Constitution of Ukraine, the Declaration of the rights of nationalities of Ukraine, the Law of Ukraine «On National Minorities in Ukraine», the Law of Ukraine «On Culture», the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of Integrated Development Measures cultures of national minorities of Ukraine for the period up to 2001 », the Decree of the President of Ukraine» On Measures to Support the Activities of National-Cultural Societies », the National Strategy on Human Rights and the Action Plan on Realization tion of the National Strategy on human rights for the period until 2020.

The second group is international documents. These include: the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities and European Charter for Regional or Minority Languages.

The analyzed documents provide the basis for formulating a basic list of cultural needs of national minorities that are de facto recognized by the Ukrainian state and therefore subject to their full support: language, religion, traditions (national holidays, ordinances, customs); national symbols, literature, media in the language of the national minority, education. At the same time, the Ukrainian state provides all the full potential of developing these needs within the framework of the creation and operation of cultural centers and associations of national minorities.

It is worth noting that these state obligations in the sphere of cultural needs of national minorities are not consolidated, and in the normative legal documents definition of «cultural needs» is absent (as well as an exhaustive list of its constituent parts).

Keywords: cultural needs, legislation, national minorities, citizens, ethnic community, identity, culture.