

*УДК 323.15*

*Сенюшкіна Т.О.*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА КРАЇН ЄВРОПИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

Питання, що пов'язані з перспективами існування національних меншин та їх взаємодії з більшістю населення останнім часом набули актуальності майже для всіх європейських країн. Об'єднання Європи та устремління до європейської інтеграції йдуть поруч з відродженням пошуків національної незалежності. Крім цього, майже всі європейські держави спіткала проблема емігрантів з Середньоземноморських країн, а також біженців, завдяки чому більшість сучасних Західноєвропейських суспільств перетворились з мононаціональних на багатоетнічні.

У свою чергу, процес трансформації в колишніх соціалістичних суспільствах привів до системних змін у державному устрої цих країн. Після падіння трьох федерацій – СРСР, Югославії та Чехословацької Республіки на мапі Європи з'явилося 27 нових держав, територіальні кордони яких не завжди відповідають етнічним кордонам. Все це сприяло активізації національних меншин, а в деяких випадках призвело до етнічних конфліктів.

Як правило, етнічні меншини чітко формулюють свої устремління. Найчастіше вони сфокусовані в реалізації кількох цілей:

- 1) боротьба за рівні права і недискримінацію з боку титульного етносу;
- 2) отстоювання групових (колективних) прав;
- 3) устремління до інституаналізації групових прав у межах персональної автономії;
- 4) вимоги встановлення територіальної автономії;
- 5) устремління до самовизначення та реалізації права на відділення не виключаючи повну політичну незалежність.

Більшість з цих цілей можна розглядати у межах основних прав людини. Поряд з цим, певні питання є дискусійними та не мають однозначної відповіді. Міжетнічні відносини - протирічливий соціальний феномен, який розвивається під впливом історичного розвитку, етнічного складу населення, економічних, політичних та інших факторів. Міжетнічні відносини завжди конкретні, у кожній країні вони специфічні і потребують регулювання з боку держави.

У світовому досвіді вже не одне десятиріччя існує певна система заходів щодо забезпечення прав людини та реалізації принципів етнічної рівності. Фактично

розробленим є міжнародно-правовий інститут прав та свобод етнічних меншин. В більшості розвинутих країн реалізується довгострокова державна національна політика. Однак, слід зауважити, що розробка державної політики в сфері захисту прав національних меншин в Європі є більш результативною, ніж в інших частинах світу. Саме тому вивчення європейського досвіду у сфері регулювання міжетнічних відносин має велике значення для України, це допоможе більш конструктивному вирішенню міжетнічних проблем в країні та вдосконаленню державної національної політики.

### **ДЕФІНІЦІЯ ТЕРМІНУ “НАЦІОНАЛЬНА (ЕТНІЧНА) МЕНШИНА”**

В міжнародно-правових актах термін національна (етнічна) меншина практично не має єдиної дефініції. В основних документах ООН використовується декілька термінів: “національні, етнічні, расові та релігійні групи” (Конвенція про попередження злочинів геноциду та покаранні за нього, 1948 р.); “етнічні, релігійні чи мовні меншини” (Пакт про цивільні та політичні права, 1966 р.). Термін “національна меншина” використовується також в інших європейських документах і документах ОБСЄ [1].

Найбільш поширене визначення терміну “етнічна меншина” було запропоновано Ф.Капоторті, який був спеціальним доповідником підкомісії по попередженню дискримінації і захисту меншин Комісії з прав людини ООН. Згідно з цією дефініцією, етнічна меншина визначається як “група, що має меншу кількість у відношенні до основного населення держави і не займає домінуючого положення в ньому, члени якої – громадяни цієї країни – мають етнічні, релігійні та лінгвістичні особливості, що відрізняють їх від іншого населення, а також демонструють почуття солідарності, які націлені на збереження своєї культури, традицій, релігії та мови” [2, с 96].

Етнічна група, що знаходиться у стані національної меншини, може мати різні соціокультурні риси: бути малою часткою більш крупного етносу, який має свою державу, бути часткою етносу, розселеного по різних країнах, бути цілісною групою, яка не має своєї державності. В деяких випадках до національних меншин також відносять корінні народи та біженців.

Проблема дефініції меншин також ускладнюється у зв'язку з визначенням критеріїв етнічної ідентифікації. Найчастіше головним критерієм є мова: материнська мова (канадський підхід), основна мова сімейного спілкування (швейцарський підхід). Але цей принцип є також дискурсійним. Мова не завжди визначає етнічну само ідентифікацію людини.

### **ДІЮЧІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ**

Існує два рівня регулювання захисту меншин: міжнародний і внутрішньодержавний. Документи міжнародного права можуть мати універсальний, регіональний і двосторонній характер. Відповідно з міжнародно-правовими

нормами захисту меншин існують індивідуальні права, колективні права та об'єктивні гарантії.

Тривалий час у міжнародному праві існувала точка зору, відповідно з якою гарантії індивідуальних прав розглядались як достатні для захисту інтересів національних меншин. Концепція групових прав, ідея захисту меншин як спільноти почала розвиватися з кінця 80-х років.

Вперше питання про рівні права малих народів особливо гостро заявило про себе після першої світової війни. В цей час почалось активне формування системи їх міжнародно-правового захисту у межах Ліги Націй. Серед основних принципів правового регулювання становища національних меншин, які були оформлені в документах Ліги, слід визначити такі як: національне рівноправ'я громадян держави, тобто рівні цивільні та політичні права незалежно від різності раси, мови та релігії, гарантії користуватися рідною мовою в судах; відсутність державних обмежень незалежно від офіційної мови, у відношенні вільного користування якою б то ні було мовою в приватних та торговельних відносинах, в релігії, пресі, публічних виступах. Меншинам гарантується однакове право утворювати за свої кошти благодійні, релігійні та громадські установи, школи та інші виховуючі установи, з правом використовувати свою рідну мову і вільно сповідувати свою релігію; в окремих випадках розглядаються питання щодо адміністративної автономії та самоврядування [3, 23].

В 1947 році Комісією ООН по правам людини була створена підкомісія щодо запобіганню дискримінації та захисту меншин. Крім цього, Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята Резолюція 217 с (3) під назвою "Доля меншин". В 1966 році ООН приймає Міжнародний пакт цивільних та політичних прав, в якому є спеціальна стаття, що присвячена правам меншин: "В цих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, що належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи використовувати свою культуру, сповідувати свою релігію, використовувати її обряди, а також вживати рідну мову" [2, с. 96].

В 1992 році Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. В цьому документі розглядаються права меншин та їх представників (щодо захисту зі сторони держави, використання своєї культури, мови, віри, утворення своїх громад, вільних та мирних контактів крізь кордони з громадянами інших держав тієї ж національності, релігії та мови, активної участі у вирішенні питань, що до них належать та ін.), а також обов'язків держав утворювати умови для розвитку меншинами своєї культури, мови, релігії, для більш повної їх участі у розвитку держави, враховувати законні інтереси меншин у внутрішній та зовнішній політиці та ін.

Механізми захисту меншин присутні також в документах регіональних організацій, які є суб'єктами міжнародних відносин. Радою Європи в 1992 році прийнято Європейську Хартію про регіональні мови та мови меншин. В межах цієї організації було розроблено "Рамочну конвенцію (Європейську) про захист національних меншин", яку 19 лютого 1995 р. підписали 21 держава Європи.

Новий етап у розвитку проблеми захисту меншин пов'язано з діяльністю РБСЕ (з 1994 ОБСЕ). Перша зустріч міністрів іноземних справ всіх європейських держав (за виключенням Албанії), а також США і Канади відбулась у 1973 році, а 2 роки поспіль було підписано укладений документ цієї зустрічі, відомий як Гельсінський акт [4, 189].

Концепція РБСЕ щодо національних меншин була суттєво доповнена на Венській зустрічі у 1986 році, Паризьській у 1989 році, Копенгагенській у 1990 році, Женевській у 1991 році. У 1992 році відбулась зустріч на вищому рівні у Гельсінкі, в результаті якої була створена посада Верховного Комісара по національним меншинам, головними завданнями якого є: збір інформації з питань меншин, оцінка кризових ситуацій у їх найбільш ранньої фазі та пошук шляхів запобігання конфліктам. В 1992 році на зустрічі в Будапешті РБСЕ було перетворено на ОБСЕ (організація з безпеки та співробітництва в Європі). Стандарти, що були вироблені ОБСЕ, стали основою багатьох документів-узгоджень між окремими країнами, законів та ін. Важливе місце серед них займають регіональні проекти співробітництва. Так, у 1991 р. Польща, Чехія, Словачія та Угорщина створили так звану "Вишеградську групу", в лютому 1993 р. Україна, Угорщина та Польща у місті Дебрецені підписали декларацію "Про співробітництво націй та народностей", що мешкають в Карпатському регіоні.

Принципи взаємовідносин між державою та меншинами розроблені також в багатосторонніх та двосторонніх угодах про співробітництво. Наприклад, Австрія та Італія після другої світової війни домовились про становище німецькомовних громадян. Угода 1955 р. між Данією та ФРН передбачає заходи щодо захисту німецьких мешканців в Данії. Таке ж саме становище мають мешканці в ФРН [5, с. 31-34].

На початку 90-х років в Європі з'явилися двосторонні угоди. Німеччина підписала угоди про співробітництво та партнерство з країнами, де мешкають німецькі меншини – з колишнім СРСР, Польщею, Угорщиною, колишньою Чехословаччиною, Румунією. Польща підписала угоди з Україною, Росією, Литвою. Договір про принципи співробітництва у сфері захисту прав меншин було підписано також між Україною та Угорщиною, Росією та Угорщиною, Словенією та Угорщиною. Крім того, було підписано програми співробітництва в галузі науки, культури, освіти між колишньою Югославією та Італією, Австрією і Угорщиною.

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПИ В СФЕРІ МІЖЕТНІЧНИХ ВІДНОСИН

Документи ООН, Ради Європи, ОБСЕ політично та морально зобов'язують держави до виконання розроблених цими неурядовими організаціями критеріїв, але не втручаються в системи державних юридичних норм. Багато питань залишаються в компетенції окремих країн. У спеціальному дослідженні ООН щодо расової дискримінації у політичній, соціальній та культурній сферах (1971) сформульовані основні підходи до проблеми етнічних меншин:

1. Асиміляція базується на ідеї переваги домінуючої культури, гомогенності країни за рахунок відмови від багатоманітності культур у користь домінуючій.
2. Інтеграція постулює процес, в якому багатоманітність елементів культури комбінується у єдність, утримуючи базову ідентичність. Інтеграція передбачає гарантію рівних прав та можливостей для всіх громадян незалежно від їхньої групової належності.
3. Фузія представляє собою процес, в якому двічі більше культур комбінуються та утворюють нову культуру, що відмінна від похідних. Фузія – це не стільки політика, скільки результат, який дає можливість для меншої ієрархії та більшої рівності між культурами, що вступили в контакт.
4. Плюралізм – це політика, яка націлена на об'єднання різних етнічних груп, культивує рівність та повагу. Але в багатоетнічних суспільствах така політика символізує як роз'єднання, так і об'єднання, або внутрішнє роз'єднання союзу.
5. Сегрегація – це політика, яка базується на домінації однієї культури при збереженні деяких етнічних груп в незмішаному вигляді, але в ієрархічній позиції [6].

Форма закріплення особливостей статусу та каталог прав етнічних груп в країнах Європи різні. На державному рівні діють такі акти внутрішнього законодавства: конституційні, що вміщують в себе норми про охорону прав іншомовних громадян або їх груп; законодавчі, що пов'язані з наданням автономного статусу автономним одиницям; комплексні, які регламентують правовий стан всіх іншомовних груп в державі, або конкретної групи; акти, які закріплюють окремі аспекти правового статусу іншомовних груп або спеціальні заходи що до захисту у конкретних сферах; нормативні, що регулюють права громадян або сфери діяльності, які мають спеціальні положення про діяльність представників іноетнічних груп.

Аналіз прав та статусу меншин в країнах розвинутої демократії показує, що існують різні методи внутрішньодержавного регулювання становища етнічних груп. В багатоетнічних державах ця проблема у законодавстві проявляє себе в гарантіях рівності культур окремих етносів і спеціальному захисті культури національних меншин.

Один з найбільш цікавих прикладів у цьому зв'язку є – конституція Італії, яка регламентує правовідносини у сфері міжнаціональних відносин таким чином: 1. Повне визначення рівності всіх громадян, незалежно від національності, раси та віри; 2. Визнання існування окремих меншин, право на їх захист; 3. Можливість створення спеціальних регіональних автономій, для того, щоб забезпечити права основних лінгвістичних меншин; 4. Повна повага релігійного плюралізму, також завдяки визначанню різних релігійних конфесій як інституціонально значущих “соціальних формувань”.

Особливу позицію займає Франція, яка не підтримує статтю 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права стосовно меншин. Згідно зі статтею 2

Конституції Франції, ця країна “забезпечує рівність перед законом всіх громадян, незалежно від походження раси чи релігії” [7].

Дослідження ситуації в країнах Східної Європи показує, що в минулому всі конституції соціалістичних країн включали до себе статті стосовно меншин. В ході конституційних реформ перехідного періоду вони уточнювались, в деяких випадках конкретизувались. Особливо слід відзначити статтю 68 Конституції Угорської республіки (1989 р.), статті 24 та 25 Каталогу основних прав та свобод, що було прийнято Чехословацьким парламентом в 1991 р. і досі діючого в Чехії, статті 61-65 Конституції Словенії, статті 33-34 Конституції Словаччії. Поряд з тим, Конституція Болгарії (1991р.), навпаки, не визначає наявності меншин і заперечує політичні партії за етнічним принципом. Також наявність меншин ігнорується в Конституції Польщі [8].

Конституційні засади регулювання становища етнічних меншин конкретизовані в законах про меншини, що прийняті в країнах, де мешкають меншини. Наприклад, в Австрії Закон про національні меншини гарантує їм захист з боку держави, цілісність складу, повагу до мови та народності. Громадяни Австрії можуть вільно входити до складу меншини, однак ніхто не зобов'язаний доводити свою належність до тієї чи іншої категорії населення. Закон передбачає форми фінансової допомоги, що надає держава для збереження культурної самобутності і забезпечення прав, підтримки існування. У розділі 3 цього закону доводиться, що міністр фінансів повинен передбачати в проекті бюджету федерації певну суму для підтримки меншин. На території, де представники меншини складають 25 відсотків населення, передбачається двомовність топографічних назв, а також використання мови меншин, як офіційної поряд з німецькою в деяких установах [5, с. 71].

Не менш детально розроблена система захисту меншин в Угорщині. Спеціальна глава угорського Закону про меншини присвячена самоврядуванню меншин в сфері культури та освіти. Держава підтримує викладання рідної мови меншин, що мешкають на території Угорщини; в вищих учбових закладах. Дитина відповідно з бажанням батьків, може навчатись на рідній мові або вивчати рідну мову як спеціальну дисципліну, отримуючи освіту на Угорській мові. Закон не заперечує використання вчителів, які прибули з країн рідної мови.

Одна з глав закону передбачає умови використання мови. В Державних Зборах депутат, що був обраний від національної меншини може використовувати рідну мову. Протоколи органів місцевого самоврядування мають вестись на двох мовах - угорській та мові національної меншини. Крім цього, держава підтримує фінансову реалізацію прав меншин. З цією метою нараховуються кошти для дошкільного навчання рідною мовою а також для діяльності органів самоврядування та громадських організацій [5, с. 127].

Закони про меншини також були прийняті в Латвії (19.3.1991), Литві (26.11.1989 з уточненням 29.1.1991), Естонії (1993), Молдавії (26.6.1992), Білорусії (11.11.1992), Хорватії (4.12.1991 з доповненням 17.6.1992). Особливе значення мають закони про мову, що були прийняті на початку 1989 р. в республіках Прибалтиці, а потім в 1989 - 1991 рр. і всіма республіками колишнього СРСР. Закони про мову були також прийняті у Сербії (1991 р.) та Чехословаччині (1990 р.).

Дослідження законів, прийнятих Європейськими країнами, показує, що вони базуються на статті 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. При цьому колективні права національних меншин розглядаються спеціально лише в окремих випадках, а в більшості ситуацій пріоритет залишається за індивідуальними правами, що націлені на колективну силу. Наприклад, стаття 12 Латвійського закону про меншини гарантує національній групі право на збереження національної культури, стаття 64 Словенської конституції наділяє італійські та угорські меншини індивідуальними та груповими правами.

Реально групові права можуть бути реалізованими у випадку, коли національна спільнота визначається у якості соціального феномену, а також, якщо йому дозволено легально утворювати установи та об'єднання. Об'єктивні гарантії індивідуальних прав дає їх узаконювання на колективному рівні. Наприклад, Угорська республіка надає захист національним та мовним меншинам, гарантує їм участь у житті суспільства, розвиток їх культури, вживання рідної мови, освіти на рідній мові, а також вживання традиційних етнічних імен. Особливо слід виділити три типу колективних гарантій, які надаються країнами Європи національним меншинам: освіта, вживання рідної мови і представництво в органах влади.

Отже, вивчення механізмів управління і функціонування державної національної політики в багатоетнічних суспільствах Європи надає різноманітну інформацію для аналізу та використання у практиці державного управління в Україні. Звичайно, міжетнічні відносини завжди конкретні, у кожній країні вони специфічні і потребують регулювання у певних умовах найбільш ефективними засобами. Однак, слід зауважити, що устремління та цілі етнічних меншин, а також засоби їх реалізації мають спільні прояви в різних країнах. Аналіз Європейського досвіду показує, що головні питання, які актуалізують меншини, пов'язані з проблемами вживання рідної мови, освіти, та представництва в органах державної влади. Всі ці проблеми вирішуються в Європейських країнах на рівні міжнародного права, регіонального самоврядування та внутрішньодержавного врегулювання. Саме тут знайдено також розумний баланс співвідношення між правами меншин та обов'язками держави створювати умови для розвитку меншинами своєї культури, мови, релігії, головної участі у розвитку держави.

Вивчення цього досвіду є важливим фактором для розробки стратегії і механізмів політики у відношенні національностей в Україні. На наш погляд, основа політичної формули України повинна базуватися на позиції демократичного союродянства та культурного плюралізму. Багатоетнічний склад населення України може бути плідною основою для розвитку культури та становлення держави, але в той же час ця обставина може привести до складних проблем та гострих конфліктів. У цій сфері найбільш плідним є використання матеріалів міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ та ін.), які мають досвід у питаннях оцінки кризових ситуацій та раннього запобігання конфліктам. З боку держави, у свою чергу, слід здійснювати професійний аналіз розвитку міжетнічної ситуації, володіти механізмами впливу та регулювання, а також мати політичну волю та засоби здійснення механізмів управління конфліктами.

Наприкінці відмітимо те, що треба проявити розуміння і терпіння перед лицем дуже складної проблеми меншин. Час – це важливий фактор у формуванні громадянської культури та розробці політики, що здійснюється за демократичними правилами. Саме тому погляд на меншини слід направити не у минуле, але у майбутнє. Для цього необхідно подолати спокусу ностальгії або санкцій, що направлені у минуле.

Питання, які розглянуті у цій статті, торкаються лише деяких проблем регулювання становища меншин у багатоетнічному суспільстві. Деякі аспекти життя національних меншин – правова забезпеченість, особливості соціального статусу, співвідношення прав меншин і людини ще будуть дискутуватися. Однак, на наш погляд, загальні принципи політики у сфері захисту меншин і концепції окремих держав повинні базуватися на виконанні кількох умов:

1. національні меншини повинні володіти всіма громадянськими, політичними, економічними, культурними правами, які має домінуючий етнос;
2. національним меншинам важливо забезпечити умови, що дозволяють зберігати та розвивати культурні особливості, мову, релігію та ін.; у ряді випадків меншинам слід надавати певні пільги;
3. необхідно шукати мирні шляхи демократичного існування різних груп в суспільстві, не допускати гострих питань, орієнтуватися на діалог.

#### Перелік літератури

1. Documents on Autonomy and Minority rights. Ed. H. Hannum. - Dordrecht, 1993.
2. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. U.N.Doc...E / CN.4 / Sub2 / 384.
3. С.В. Соколовский. Международно-правовые проблемы защиты меньшинств // Права и статус национальных меньшинств в бывшем СССР. - М., 1993.
4. Национально-культурные автономии и объединения. Сборник документов. Т.3. ... М.1995.
5. Protection of minorities. - N.Y., 1967.
6. Dub.: UN Special Study on Racial Discrimination in the Political, Economic, Social and Cultural Spheres. UN Publication, Sales № 71.14.2.
7. Конституции буржуазных государств Европы. - М., 1982.
8. The Constitution of new Democracies in Europe. Ed.P.Raina. - London, 1995.

*Поступило в редакцію 21 мая 2001 г.*