

## ПРИНЦИП НАЦІОНАЛЬНОЇ РІВНОПРАВНОСТІ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

### PRINCIPLE OF NATIONAL EQUALITY IN CONSTITUTIONAL LEGISLATION IN UKRAINE

**Полховська І.К.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії права та конституційного права  
Полтавського юридичного інституту  
Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

У статті здійснено аналіз чинного законодавства України, що регламентує заборону дискримінації за національною ознакою, різні аспекти правового статусу національних меншин в Україні. Наголошено на проблемних питаннях у цій сфері, зокрема, необхідності вдосконалення нормативно-правової бази, реалізації законодавчих положень на практиці, неналежному рівню толерантності у суспільстві тощо.

**Ключові слова:** національна рівноправність, національні меншини, захист прав національних меншин, етнонаціональна політика, толерантність.

В статье проведен анализ действующего законодательства Украины, которым регламентируются запрет дискриминации по национальному признаку, различные аспекты правового статуса национальных меньшинств в Украине. Акцентируется внимание на проблемных вопросах в этой сфере, в частности, необходимости усовершенствования нормативно-правовой базы, реализации законодательных положений на практике, ненадлежащем уровне толерантности в обществе и т.д.

**Ключевые слова:** национальное равноправие, национальные меньшинства, защита прав национальных меньшинств, этнонациональная политика, толерантность.

Analysis of the legislation in force that regulates different aspects of national minorities' legal status in Ukraine has been made in the article. Problematic issues in this sphere have been emphasized, particularly, necessity to enhance regulatory framework, to implement legal provisions in practice, inappropriate level of tolerance in society etc.

**Key words:** national equality, national minorities, protection of national minorities' rights, ethnic national policy, tolerance.

**Постановка проблеми.** Сучасними викликами у Європі й світі загалом є гострі конфлікти та протистояння на національному ґрунті. Як зазначено у преамбулі Рамкової конвенції про захист національних меншин, бурхливі події, яких зазнала європейська історія, підтверджують, що захист національних меншин є суттєво важливим для забезпечення стабільності, демократії та миру. Пліуралістичне та справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, але й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності. З огляду на багатонаціональний склад нашої держави, питання захисту прав національних меншин та досягнення національної рівноправності є вельми актуальним.

**Метою статті** є проблемний аналіз чинного законодавства України, що регламентує заборону дискримінації за національною ознакою та різні аспекти правового статусу національних меншин в Україні.

**Стан дослідження.** Дослідженню окремих аспектів принципу національної рівноправності, захисту прав національних меншин в Україні присвячені праці сучасних українських учених М.В. Буроменського, В.П. Колісника, С.В. Петкова, Є.В. Ткаченка та ін. [3; 5; 7; 8].

Загальновизнаною міжнародно-правовою основою захисту прав і свобод особи є Загальна декларація прав людини (1948 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.). Права, проголошені в цих документах, мають універсальний характер і адресовані до всіх індивідів незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного, соціального чи станового походження, майнового або іншого стану. У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966 р.) закріплено поняття етнічних меншин, у Декларації про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1963 р.) та Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права (1966

р.) визначено основні засади захисту прав національних меншин на персональне та колективне самовизначення, на батьківщину, на власні організації та представництво, на освіту, на користування рідною мовою та ін., а всі форми расизму та дискримінації віднесено до найважчих порушень прав людини.

На теренах Європи діють також Заключний акт Ради і співробітництва в Європі (1975 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.), Конвенція про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин (1994 р.), Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.), Декларація ліберально-демократичних принципів стосовно етнокультурних та національних меншин і корінних народів (2000 р.) та ін. У зазначених документах підкреслюється, що захист національних меншин та прав і свобод осіб, які до них належать, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини і як такий є одним з напрямів міжнародного співробітництва.

Конституція України відповідно до міжнародно-правових стандартів закріплює принцип національної рівноправності. Передусім, у преамбулі Основного Закону проголошено, що український народ – це громадяни України всіх національностей. За ст. 10 Конституції в Україні гарантується вільний розвиток, використання й захист мов корінних народів і національних меншин. Далі, ст. 11 Конституції України визначає, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. У частині 2 ст. 24 Основного Закону встановлена заборона привілеїв та обмежень за низкою ознак, серед таких обставин особливо важливою є заборона дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри і мови. Не менш важливе значення має заборона дискримінації за релігійними переконаннями та етнічним походженням. Стаття 37 Конституції України забороняє утворення і діяльність

політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі. А в п. 3 ст. 119 зазначається, що 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.

Варто відзначити, що норми Основного Закону України спрямовані на захист прав не лише національних меншин, а й інших категорій осіб, які не мають громадянства України. Тим самим втілено принцип національної рівноправності, який означає заборону дискримінації за національною ознакою не лише громадян, а й іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо.

Зазначені конституційні положення продовжують ті демократичні ідеї, які були закладені у правових актах з часу проголошення незалежності України. Так, у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було записано, що вона приймається, шануючи національні права всіх народів. Декларацією прав національностей України від 1 листопада 1991 р. держава гарантувала своїм громадянам усіх національностей рівні політичні, економічні, соціальні і культурні права. Наголошувалося, що дискримінація за національною ознакою забороняється і карається законом. 25 червня 1992 р. Верховною Радою України, виходячи з життєвих інтересів української нації та всіх національностей у справі розбудови незалежної демократичної держави, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей України, дотримуючись міжнародних зобов'язань щодо національних меншин, з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток, був прийнятий Закон України «Про національні меншини в Україні». У Законі наголошується, що при забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загально-визнаних прав людини (ст. 1).

На думку В.Д. Бородінова, за рівнем правового забезпечення основних прав і свобод національних меншин Україна посідає одне з провідних місць у Європі. Українське законодавство враховує загальновизнані міжнародні стандарти захисту прав національних меншин й отримало високу оцінку міжнародних організацій та міжнародних експертів [2, с. 8].

Водночас у чинному законодавстві України вбачаються певні недоліки. По-перше, термінологічна визначеність. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про національні меншини в Україні» до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. У літературі неодноразово підкреслювалося, що така дефініція є недосконалою, оскільки не охоплює дійсну етнічну ситуацію в Україні, та декларативною за змістом, оскільки у ній відсутні низка параметрів (кількісних, часових критеріїв проживання на території країни тощо), котрі є обов'язковими для визначення сутності національної меншини [3, с. 96; 2, с. 6]. Існує також справедлива думка, що термін «національні меншини» взагалі є неетичним, навіть образливим для представників націй, до яких він застосовується. Натомість пропонується використовувати такі альтернативи, як національна група, національна спільність, інші національності тощо [6, с. 56]. Також потребує наукового аналізу питання доцільності віднесення до національних меншин не лише громадян України.

У цьому контексті зауважимо, що міжнародна спільнота ще й досі не прийняла загальновизнаного з точки зору міжнародного права визначення терміна «національна меншина». Важко об'єднати в одному визначенні всі можливі дискримінаційні ознаки усіх меншин, які потребують

захисту. На переконання М.В. Буроменського, причини цього варто шукати у сфері політики: держави із пересторогою ставляться до можливості легалізації меншини як народу, як самостійного суб'єкта, здатного на сецесію [3, с. 96]. Органи і організації ООН, не беручи до уваги низку найбільш спірних критеріїв, нині використовують таке загальне визначення меншини: це будь-яка група осіб, яка проживає в суверенній державі і яка є у чисельній меншості відносно іншої частини населення держави, не є домінуючою, члени якої володіють і прагнуть зберегти етнічні, релігійні чи мовні характеристики, які відрізняють їх від іншої частини населення [1, с. 10].

По-друге, зовсім не визначено на рівні національного законодавства поняття корінного народу, яке, між іншим, вжито у ст. 11 Конституції України. У Конвенції про корінні народи та народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах від 27 червня 1989 р. зазначається, що основоположним критерієм визнання корінним народом є вказівка самих народів на їх приналежність до числа корінних народів або таких, що ведуть племінний спосіб життя. В.П. Петков та С.В. Петков зазначають, що корінні народи – це ті народи, які мешкають на своїх етнічних землях, що входять до Української держави: словаки, угорці, румуни, білоруси, росіяни, молдавани прикордонних територій, кримські татари, караїми, кримчаки, у тому числі й ті, які переселялися на незаселені території Південної України у XVIII – на поч. XIX ст. і компактно мешкають на освоєних ними землях (болгари, греки, албанці, серби, гагаузи) [6, с. 56]. Погоджуємось з думкою В.П. Колісника, який пропонує зазначену дефініцію адаптувати до українського законодавства шляхом прийняття відповідного Закону (це може бути Закон України «Про корінні народи» або «Про статус корінних народів»), або, можливо, внести відповідні зміни до Закону України «Про національні меншини в Україні» [5, с. 42].

Тож, задля запобігання конфліктів на національному ґрунті, а також посилення правових гарантій захисту прав національних меншин, потрібне вдосконалення законодавства, що регулює етнонаціональні відносини в Україні.

По-третє, відсутність профільного державного органу з етнонаціональних питань. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про національні меншини в Україні» забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин України здійснюють центральні органи виконавчої влади, визначені Президентом України. Наразі таким є Міністерство культури України, якому були передані повноваження ліквідованого у 2010 році Державного комітету у справах національностей і релігій. В межах діяльності Міністерства проблемами національних меншин опікується відділ національних меншин України та української діаспори і частково – сектор мовної політики у складі Департаменту у справах релігій та національностей. Змінами до Закону від 16.10.2012 р. передбачено, що у разі необхідності місцеві ради можуть створювати постійні комісії з питань міжнаціональних відносин, місцеві державні адміністрації – відповідний структурний підрозділ (ч. 2 ст. 5).

У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» (2012 р.), зокрема, відзначалося, що внаслідок ліквідації зазначеного органу влади роль державного управління у сфері етнонаціональної політики фактично було зведено нанівець і це «загальмувало, зокрема, розроблення таких невідкладних законопроектів, як «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України», «Про поновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», «Про національно-культурну автономію» [4].

Задля досягнення рівноправності в суспільстві, зокрема незалежно від національної приналежності, необ-

хідною умовою є відповідний рівень правової культури населення. Упереджене ставлення до самого феномену етнічного, національного, до представників окремих національностей, навіть до певних мов, наявність застарілих стереотипів мислення та архаїчних мовних штампів не сприяє досягненню міжнаціональної злагоди, а отже, не дозволяє створити атмосферу ширшої взаємоповаги і толерантності між представниками різних національностей. Це унеможливило повною мірою реалізувати демократичний потенціал українського законодавства, яке закріплює права людини в національно-культурній сфері [5, с.48].

Тому на сучасному етапі державотворення особливо важливо досягти належного рівня толерантності, стриманості, взаємної поваги до культури, традицій, звичаїв, релігії, мови, національних реліквій представників усіх національностей, які проживають в Україні. Це дуже складне завдання, адже у результаті численних експериментів, деформацій у галузі міжнаціональних відносин масового характеру набули такі явища, як ксенофобія, національний конформізм, національний нігілізм, загалом підозріле і вороже ставлення до всього національного. Внаслідок цього в Україні є поширеними злочини, скоєні на ґрунті ненависті на расової неприязні.

За словами Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, практично в будь-якому порушенні прав і свобод людини присутні ознаки дискримінації за тим чи іншим принципом. А це робить рівноправність тим ключовим критерієм, через призму якого потрібно розглядати проблеми дотримання прав і свобод людини в країні [4].

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях займає дуже чітку позицію стосовно питань недискримінації на основі раси або етнічного походження. У своїх рішеннях, зокрема, «Сеждіч та Фінчі проти Боснії та Герцеговини», «Тімішев проти Росії», «Начова та інші проти Болгарії», «Ремлі проти Франції», а також у рішенні щодо використання мов у системі освіти Бельгії Євросуд наголошує, що жодна відмінність у ставленні до людини, що базується на її етнічному походженні, не може бути виправданою у сучасному демократичному суспільстві. Україна, яка ратифікувала загальноєвропейські міжнародні акти, які забороняють дискримінацію за будь-якими ознаками, має дотримуватись узятих на себе зобов'язань, а

також виконувати у своїй правозастосовчій практиці прецедентні рішення Європейського суду з прав людини.

В цьому контексті слід зазначити про нещодавно прийняті закони. Приміром, Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р., у якому зазначено, що тільки вільний розвиток і рівноправність усіх національних мов, висока мовна культура є основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення і консолідації суспільства. Деталізація конституційного принципу національної рівноправності передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р., який визначає організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, згідно з Законом, дискримінація – це рішення, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї стосовно особи та/або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (далі – певні ознаки), якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних підставах прав і свобод людини та громадянина. Виділені форми дискримінації – пряма дискримінація, непряма дискримінація, підбурювання до дискримінації, утикс, а також закладений механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації.

Слід зазначити і про нещодавно прийняті підзаконні акти – Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо формування громадянської культури та підвищення рівня толерантності у суспільстві» від 25.04.2012 р. та Указ Президента України від 8.04.2013 р. «Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року».

**Висновки.** Таким чином, утвердження міжнаціональної злагоди в багатонаціональному українському суспільстві має бути одним з ключових завдань органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та громадян. Створення клімату терпимості й діалогу є необхідним для того, щоб культурне розмаїття стало джерелом та чинником не розколу, а збагачення суспільства і держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. – М.: ОАО Изд. дом «Городец», 2005. – 384 с.
2. Бородінов В.Д. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин і втілення його в українському законодавстві // Віче. – 2011. – № 11. – С. 5 – 8.
3. Буроменський М.В. Міжнародний захист прав людини та права біженців. Навч. посіб. – К., 2002. – 160 с.
4. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової під час представлення Щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні у Верховній Раді України, 7 лютого 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/index.php>
5. Колісник В.П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: Монографія / Харк. правозахис. група / Віктор Колісник. – Х.: Фоліо, 2003. – 240 с.
6. Петков В.П., Петков С.В. Питання наукової розробки проблеми правового статусу національних меншин в Україні // Вісн. Луган. ін-ту внутр. – 1998. – Вип. 2. – С. 44–56.
7. Петков С.В. Україна багатонаціональна: історико-правові основи формування багатонаціонального складу населення на теренах Східної Європи з найдавніших часів до XIX ст.: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – 156 с.
8. Ткаченко Є.В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин: монографія / Є.В. Ткаченко. – Х.: ФІНН, 2010. – 336 с.