

народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Держава, яка прагне бути правовою, повинна в своїй законодавчій діяльності бути тісно пов'язана з народом, широкими колами населення. Тільки тоді вона повною мірою буде відповідати характеристиці правової, демократичної, соціальної держави. За конституційною формулою про правову державу повинні стояти не тільки гарантії демократизації законодавчих і правореалізаційних процесів, а й ціла політична програма розвитку українського суспільства. Державний механізм, органи місцевого самоврядування, структури громадянського суспільства спрямовані на забезпечення прав людини. Це головне, заради чого чотири роки тому парламентом України приймалася нова Конституція. Тому необхідно зробити все, щоб конституційні приписи працювали на права людини, на її добробут, на забезпечення її честі і гідності, безпеки, щоб права і свободи людини та їх гарантії дійсно визначали зміст і спрямованість діяльності Української держави.

Надійшла до редколегії 28.04.2000

В. Колісник, доцент НЮА України

Конституційне регулювання етносоціальних процесів у зарубіжних європейських країнах

Національно-етнічний чинник досить широко використовується в конституційному регулюванні багатьох європейських країн і перш за все таких, як Іспанія, Росія, Словаччина, Фінляндія, Угорщина, Естонія та ін. Ще в австрійській Конституції 1867 р. (ст. 19), яка з деякими змінами є чинною до цього часу, зазначалося: “Усі національні меншини рівноправні, і кожна з них має гарантоване право на збереження і підтримку своїх національних особливостей і мови”. В Основному Законі Німеччини 1919 р. містилося спеціальне положення (ст. 113), яке було покликане забезпечити права іншомовних осіб на вільний національний розвиток: “Іншомовні частини населення імперії не повинні бути обмеженими законодавчими та адміністративними заходами в їх вільному національному розвитку, особливо в використанні їх рідної мови, у викладанні, внутрішньому управлінні та суді”. Звертає на себе увагу використання при цьому негативного способу закріплення вказаного права, застосування якого свідчить про те, що при конструюванні цієї

норми законодавець виходив з природного права представників національних меншин на вільний національний розвиток у зазначених сферах.

Чинні конституції сучасних держав за використанням національно-етнічного чинника в конституційних нормах можна умовно поділити на три групи. До першої належать конституції, які обмежуються вказівкою на рівність прав, незалежно від певних обставин (факторів, чинників), включаючи до їх переліку і національність та мову. Так, у п. 3 ст. 3 Конституції ФРН 1949 р. встановлено: “Нікому не може бути завдано шкоди чи надано переваги внаслідок його статі, його походження, його раси, його мови, його батьківщини чи спорідненості, його віросповідання, його релігійних чи політичних поглядів”.

Другу групу складають конституції, які зосереджують увагу на окремих проблемах, пов’язаних з національною належністю та національним розвитком (наприклад, використання мов). Це конституції фрагментарного використання національно-етнічного чинника. Прикладом такого основного закону є Конституція Бельгії, в ст. 23 якої зазначається, що “використання мов, прийнятих у Бельгії, не є обов’язковим; воно може бути регламентовано лише законом і лише стосовно актів державної влади та для судочинства”. В Конституції Греції використання національно-етнічного чинника обмежується лише заборонаю офіційного перекладу на іншу мову тексту святого писання без попередньої згоди автокефальної церкви в Константинополі.

В Конституції Фінляндії вміщено дві статті, які враховують національний склад країни і покликані узгодити перш за все питання застосування фінської та шведської мов. У ст. 14 цієї Конституції встановлюється, що “фінська та шведська мови є національними мовами Республіки”, тобто за обома мовами визнається державний статус, адже термін “національними” використовується в цьому контексті як синонім загальнодержавного. В ч. 2 цієї ж статті вказується: “Право фінських громадян використовувати в судах і у стосунках з адміністративними властями рідну мову, фінську чи шведську, і отримувати відповідні документи цією мовою забезпечується законом з тим, щоб права як фінського, так і шведського населення країни охоронялися на однакових засадах”.

Тобто саме таким чином Конституція Фінляндії забезпечує принцип рівноправності у мовних відносинах. Згідно з ч. 3 ст. 14 цієї Конституції держава бере на себе зобов'язання “сприяти задоволенню культурних і економічних потреб фінського і шведського населення на однакових засадах”. Розмежування громадян на фінське та шведське населення в контексті цієї статті виправдане і навіть бажане, адже саме за допомогою такого засобу юридичної техніки акцентується увага державних органів на необхідності розвитку обох національних культур. Значним набутком фінської Конституції є також чітке і однозначне визначення мов спілкування між урядом і парламентом, яке не залишає місця ні дебатам, ні суперечливому тлумаченню. В ст. 22 зазначається: “Закони і укази, так само як і проекти законів, що подаються Урядом до Сейму, а також відповіді, подання та інші звернення до Уряду, викладаються фінською та шведською мовами”.

В Конституції Іспанії також зроблена спроба врахувати багатонаціональний склад населення країни. В преамбулі цієї Конституції говориться про прагнення “захистити права всіх іспанців і народів, які входять до складу Іспанії, їх культуру і традиції, мову та інститути”, а також “розвивати культуру та економіку для забезпечення гідного рівня життя для всіх”. Відповідно до ст. 2 “Конституція заснована на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною і неподільною для всіх іспанців”. Разом з тим “вона визнає право на автономію національностей та регіонів, в яких вони живуть, а також солідарність між ними”. Отже, національно-етнічний чинник на конституційному рівні визнано головним критерієм створення територіальної автономії у вигляді відповідних регіонів. Більш того, усвідомлюючи особливе значення міжнаціонального спілкування для Іспанії, розробники Конституції спеціально вказують на “солідарність” між національно-етнічними спільнотами, тобто закладають підвалини досягнення та підтримання міжнаціональної, міжетнічної злагоди в суспільстві, чого на сьогодні так бракує багатонаціональній Україні. З огляду на складну мовну ситуацію значна увага приділяється і мовному питанню. Відповідно до ст. 3 Конституції Іспанії “іспанська (кастильська) мова є офіційною державною мовою”. А далі використана досить оригінальна юридична конструкція: з одного боку, всі громадяни “зобов'язані

знати її”, але разом з тим “мають право нею користуватися”. В ч. 2 цієї статті визнається існування в Іспанії інших мов, за якими теж зберігається офіційний статус “у відповідних автономних співтовариствах відповідно до їх статутів”. Попередня історія Іспанії свідчить про численні факти переслідування за мовною ознакою, обмеження і навіть заборону окремих мов. Саме тому з метою унеможливити виникнення подібної практики в майбутньому в ч. 3 ст. 3 Конституції Іспанії підкреслюється, що “багатство різних мовних відтінків Іспанії є культурною цінністю, яка користується особливою повагою та захистом”.

До третьої групи належать конституції, які виокремлюють спеціальні розділи або ж значну кількість розосереджених в різних розділах положень, покликаних охопити правовим впливом різноманітні аспекти реалізації національних прав особи. В деяких з них простежується намагання комплексно забезпечити права національних меншин. У Конституції Словаччини виділено спеціальний розділ 4, присвячений питанням забезпечення прав національних меншин. І хоча він складається лише з двох статей, але в ньому вдалося всебічно, як для конституційного тексту, визначити найбільш принципові основи правового статусу національних меншин та окреслити їх найважливіші права. Розділ 4 словацької Конституції називається “Права національних меншин та етнічних груп”. У ст. 33 зазначається: “Належність до будь-якої національної меншини або етнічної групи не може бути використана для заподіяння шкоди цим особам”. У ст. 34 Конституції Словаччини громадянам, які належать до національних меншин або етнічних груп, гарантується “всебічний розвиток, особливо право на розвиток разом з іншими членами меншості або групи, своєї власної культури, право шукати і одержувати інформацію на рідній мові, об’єднуватися в асоціації на національній основі, встановлювати та організовувати педагогічні та культурні інститути”. Далі зазначається, що більш детальна регламентація здійснюється у поточному законодавстві. В ч. 2 цієї статті додатково “до права вивчати державну мову” додається перелік інших прав, які пов’язуються з належністю до національних меншин: “а) право на освіту на своїй рідній мові; б) право використання рідної мови в офіційних контактах; с) право брати участь у вирішенні питань національних меншин та етнічних груп”.

Але використання прав громадянами, які належать до національних меншин та етнічних груп, гарантоване Конституцією, має певні межі. Воно “не повинно призводити до загрози суверенітету і територіальній цілісності Словацької Республіки або дискримінації проти інших мешканців”.

З огляду на складне історичне минуле, багатонаціональний склад населення та федеративний устрій особливого значення національно-етнічний чинник набуває для конституційного регулювання Росії. Він знайшов застосування, використання або згадку в ст.ст. 19, 26, 29, 65, 66, 68, 69 Конституції РФ. Традиційне для багатьох конституцій закріплення принципу рівноправності в Конституції РФ сформульовано більш об’ємно, жорстко і категорично: “Держава гарантує рівність прав і свобод людини і громадянина незалежно від... раси, національності, мови... Забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної чи релігійної належності”. У ст. 26 закріплено право кожного “визначати і вказувати національну належність. Ніхто не може бути змушений визначати та вказувати свою національну належність. Кожний має право на користування рідною мовою, на вільний вибір мови спілкування, виховання, освіти і творчості”. Безперечно, ця норма має сучасний демократичний вигляд, але в умовах, коли протягом багатьох десятиліть сфера застосування всіх мов, крім російської, штучно обмежувалася, право на вільний вибір мови означатиме продовження процесу відмови від національних мов на користь російської. В ст. 29, присвяченій свободі думки та слова, спеціально зазначається: “Не допускається пропаганда чи агітація, що викликають соціальну, расову, національну чи релігійну ненависть і ворожнечу. Забороняється пропаганда соціальної, расової, національної, релігійної чи мовної переваги”. В ст. 65 наводиться перелік суб’єктів РФ, серед яких названо 21 республіку, 1 автономну область та 10 автономних округів, в основу створення котрих покладено саме національно-етнічний чинник. Стаття 66 присвячена питанням визначення основ правового статусу суб’єктів РФ. У ст. 68 встановлено, що “державною мовою Російської Федерації на всій її території є російська мова”. За республіками визнається право встановлювати свої державні мови, які використовуються в органах державної влади, органах місцевого

самоврядування, державних установах “поряд з державною мовою Російської Федерації”. Всім народам Росії держава гарантує “право на збереження рідної мови, створення умов для її вивчення та розвитку”. Досить гостро в Росії стоїть питання забезпечення прав нечисленних народів. Тому в Конституції РФ виокремлено спеціальну ст. 69, в якій держава “гарантує права корінних нечисленних народів згідно з загально визнаними принципами і нормами міжнародного права та міжнародними договорами Російської Федерації”. Звучить досить переконливо, але ж не існує якогось єдиного переліку “загально визнаних принципів і норм міжнародного права”. До того ж деякі з них можуть сприйматися й тлумачитися неоднозначно або ж навіть як такі, що суперечать один одному.

В Конституції Естонії проблема правового статусу національних меншин знайшла своє відображення в чотирьох статтях. Відповідно до ст. 49 за кожним визнається “право зберегти свою національну належність”. Стаття 50 закріпила право національних меншин “створювати в інтересах національної культури самоврядні установи на умовах і в порядку, встановлених Законом про культурну автономію національних меншин”. Врегулюванню відносин особи з державними органами та органами місцевого самоврядування присвячена ст. 51, в якій зазначається: “Кожен має право звертатися до державних установ, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб естонською мовою і отримувати відповідь цією мовою”. Разом з тим “у регіонах, де не менше половини постійних мешканців належить до національної меншини, кожен має право отримувати відповідь від державних установ, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб також мовою цієї національної меншини”. Мається на увазі перш за все російське та так зване російськомовне населення. В ст. 52 встановлено: “Діловодство у державних установах і місцевих самоврядуваннях ведеться естонською мовою”. Проте “у регіонах, де естонська мова не є мовою більшості населення, органи місцевого самоврядування можуть у встановлених законом обсязі та порядку вести внутрішнє діловодство мовою більшості постійного населення цього регіону. Використання іноземних мов, у тому числі мов національних меншин, у державних установах та в процесі судового й досудового провадження встановлюється законом”. На жаль, зовні демократичні конституційні

положення на практиці реалізуються не завжди і значною мірою зводяться нанівець надмірними обмеженнями у поточному законодавстві.

Цікавим і повчальним є також досвід інших європейських країн. Однак обсяг цієї статті не дозволяє докладно їх проаналізувати. Разом з тим навіть наведених прикладів конституційного закріплення прав громадян, пов'язаних з їх етнонаціональною належністю, бажанням зберегти етнічну самобутність і забезпечити національно-культурний розвиток певних спільнот, досить для того, щоб зробити кілька важливих висновків. По-перше, немає прямої залежності між обсягом використання національно-етнічного чинника та ступенем його деталізації на рівні конституційного регулювання, з одного боку, і фактичним станом міжнаціональних, міжетнічних відносин — з іншого. Так, у Фінляндії, незважаючи на те, що національно-етнічний чинник використовується в її Конституції лише фрагментарно, завдяки розгалуженому поточному законодавству та постійній виваженій, толерантній і підкреслено шанобливій щодо етнічних меншин політиці вдалося досягти значно більших результатів, ніж навіть у тих країнах, в конституціях яких зазначеним проблемам присвячені окремі розділи. В Іспанії вдалося принципово змінити ставлення державних органів до національних меншин, хоча навіть факт їх існування визнається в Конституції лише опосередковано. Проте докладна конституційна регламентація статусу меншин у Словаччині не змогла зняти побоювання угорської меншини щодо можливої асиміляції в майбутньому, знизити напруженість у стосунках між Угорщиною і Словаччиною через проблему національних меншин. Угорщина навіть виступала проти вступу Словаччини до Ради Європи, а Словаччина попереджала про можливість скасування права національних меншин використовувати свою національну мову в державних справах у тих районах, де вони складають більше п'ятої частини населення. Тому досвід конституційного регулювання інших європейських країн може бути використаний в Україні лише після проведення попередньої всебічної та ретельної правової експертизи, а також розробки прогнозів фахівців. По-друге, для цього не обов'язково вносити зміни до чинної Конституції України. Так сталося, що під час розробки та прийняття Основного Закону України в 1996 р. не вдалося обґрунтувати

необхідність закріплення деяких національно-культурних прав громадян на конституційному рівні. Тому, по-третє, ця прогалина має бути заповнена у поточному українському законодавстві. На особливу увагу при цьому заслуговують положення іспанської, фінської та словацької конституцій. Основному Закону України бракує чіткої та однозначної спрямованості на досягнення міжнаціональної, міжетнічної злагоди. Українська Конституція містить конкуруючі норми, що дозволяє різним політичним силам спекулювати ними, посиляючись на шляху до своєї мети на одні з них та одночасно нехтуючи іншими. Поточне законодавство має закласти підвалини взаємної поваги та толерантності у стосунках між громадянами різної етнічної належності, сприяти їх об'єднанню в єдиній українській політичній нації.

Надійшла до редколегії 10.04.2000