

має виявитись у тому, що факти (дії, події), які у ньому моделюються, об'єктивно матимуть саме ту соціальну значущість, котра передбачена цією нормою. Тут, таким чином, в основі “відповідності” лежить вже функціональна залежність між явищами, що знаходяться у сфері міжнародно-правового та національно-правового регулювання.

Викладений щойно підхід, згідно з яким критерії відповідності норм національних законів та норм зазначеної Конвенції залежать від реальних регулятивно-змістовних властивостей норм обох видів, зорієнтований на встановлення об'єктивної основи для виконання Комісаром з прав людини Ради Європи його основного повноваження, спрямованого на недопущення “законних” порушень прав людини державами — членами Ради Європи.

Надійшла до редколегії 15.04.2000

В. Колісник, доцент НЮА України

Деякі питання реалізації національно-культурних прав особи

Досягнення міжнаціональної злагоди та етнополітичної стабільності в суспільстві, гармонізація міжнаціональних відносин безпосередньо пов'язані з додержанням прав людини, їх реальністю та гарантованістю, що є однією з визначальних ознак сучасної правової, демократичної держави. Тим більше, що поряд з правами людини як окремої особи існують також права соціальних спільнот і передусім права національних меншин. Останні безперечно становлять окрему групу прав людини. Поширене твердження про пріоритет, первинність прав людини не можна протиставляти правам націй, національних меншин та національних груп. Теза про пріоритет прав людини над правами нації містить у собі певну суперечність, тому що якщо права людини першого і другого покоління — це права і свободи людини як індивіда, як окремої особистості, то права третього покоління — це, власне кажучи, одночасно і права окремої людини, і права нації, народу.

Разом з тим у літературі висловлені дещо інші думки з цього приводу. Деякі науковці подають права третього покоління як такі, що повністю виокремлені чи навіть ізольовані від прав людини першого та другого покоління. В. Карташкін вважає, що “права

народів — основа прав людини. Ці права не є індивідуальним правом як вважають західні політологи. Вони належать колективу людей, які створюють народ чи націю, і не можуть бути реалізовані окремою особою”. Ю. Римаренко також визначає колективні права як окрему групу прав, але при цьому наголошує на необхідності відмовитися від ранжування індивідуальних і колективних прав, від встановлення пріоритету чи переваги одних прав над іншими: “Поряд з правами людини (індивідуальними правами) існують, як реальність, колективні права (право народу, право нації, право спільності, асоціації). Вони не є природними, оскільки формулюються і кристалізуються в міру становлення інтересів тієї чи іншої спільності або колективу. Вони — не сума індивідуальних прав осіб, що входять у ту чи іншу спільність або колектив. Вони мають інші якості, що визначаються цілями та інтересами колективних утворень. Одначе, хоча б якими різнобічними не були ці права, їх правомірність повинна незмінно проходити перевірку “людським виміром” — правами індивіда. Колективні права не повинні ігнорувати права людини, суперечити їм чи придушувати їх, бо інакше цілі та методи таких спільностей антигуманні та протиправні. Ось чому колективні права не можуть ранжуватися вище індивідуальних прав і повинні знаходитися з ними у гармонії, перевірятися ними на “якість” та й узагалі за нормального розвитку процесів самовизначення народів не повинна виникати проблема ранжування індивідуальних та колективних прав, бо ж цивілізоване розуміння самовизначення невід’ємне від принципу непорушності прав людини”.

В принципі погоджуючись з таким висновком, вважаю за потрібне додати, що додержання прав людини як окремої особистості, як індивіда може бути досягнуто лише за умови одночасного забезпечення її основних індивідуальних національних (або національно-культурних) прав, які безпосередньо пов’язані з колективними правами. Адже, скажімо, для реалізації права вільно обирати та відновлювати свою національну (етнічну) приналежність необхідною умовою є саме існування відповідної етнонаціональної спільноти як такої. Для особи, яка опинилася у становищі останнього з могокан, реалізація цього права стає більш ніж проблематичною, тому що вже не існує тієї етнонаціональної спільноти, з якою можна було б себе ідентифікувати. І це не штучні домисли чи фантазії, а

реальні ситуації, що підтверджуються статистичними даними. Тому зв'язок між індивідуальними та колективними правами, особливо у сфері здійснення національно-культурних інтересів, запитів, уподобань, є набагато складнішим. Ці права є взаємозалежними і взаємодоповнюючими. Можна сказати, що права людини першого, другого і третього поколінь є універсальними і водночас комплексними, взаємопов'язаними між собою. Забезпечення одних прав людини при нехтуванні чи фетишизації інших (навіть якщо це права спільнот) не дозволяє в такому разі зробити висновок про додержання прав людини. Природно, що визначним має бути принцип рівноправності незалежно від будь-яких чинників, у тому числі походження, мови, расової приналежності. Саме з цього виходить Конституція України. Проте варто постійно пам'ятати, що у світі немає жодної людини, яка б не усвідомлювала своєї приналежності до тієї чи іншої нації, народності або етнічної групи. Інша справа, що таке відчуття може бути досить слабким. Але навіть діти від міжнаціональних шлюбів ототожнюють себе з певною культурою, певною мовою, визнають певні звичаї і традиції своїми, що, безсумнівно, впливає і на їх світосприймання, і на формування світогляду, і на їх поведінку, а отже, і на їх ставлення до прав інших людей, правових норм і правової системи в цілому.

Разом з тим деякі науковці вбачають у концепції колективних прав істотну небезпеку для прав особи. Англійський дослідник Вейзі стверджує, що “розвиток концепції прав народів — найбільш зловісний та скорботний аспект діяльності Об'єднаних Націй. Ті з нас, хто серйозно піклується про права людини, розглядають зараз ЮНЕСКО не як нейтральну сторону, а як небезпечного ворога проти індивідуму”.

Механізм реалізації прав людини в національно-культурній сфері в Україні є дуже складним і залежить від різноманітних чинників. Одні з цих прав можуть бути реалізовані лише індивідуально (право вільно обирати та відновлювати національність; право на національне прізвище, ім'я та по батькові), інші — лише у складі етнонаціональної групи чи національної меншини (право на створення національно-культурних центрів, товариств, національних громадських об'єднань, національних навчальних закладів тощо). Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально,

так і колективно (право вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами держави). Громадяни, які належать до національних меншин, вільні у виборі обсягу і форм здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізують їх або особисто, або ж через відповідні державні органи та громадські об'єднання. Участь або неучасть громадянина України, який належить до національної меншини, у громадському об'єднанні національної меншини не може служити підставою для обмеження його прав.

Україна неодноразово декларувала намір проводити послідовну демократичну етнопонаціональну політику, спрямовану на досягнення нормалізації, стабілізації та гармонізації відносин між усіма національними спільнотами, національними меншинами та національними групами. Вже в Декларації про державний суверенітет України наголошувалося на шануванні “національних прав усіх народів” та визнанні й гарантуванні всім національностям “права їх вільного національно-культурного розвитку”. УРСР в ній називається “суверенною національною державою”. Далі зазначається, що українська нація здійснює своє право на самовизначення, підкреслюється, що Україна “здійснює захист і охорону національної державності українського народу”. Ці положення викликали занепокоєність в Україні та за її межами, тому що під тиском пануючої протягом багатьох десятиліть пропаганди національна держава асоціювалася в багатьох з націоналістичною у негативному розумінні цього слова.

У засобах масової інформації почали висловлюватися побоювання, припущення і навіть прогнози щодо можливої дискримінаційної політики нової держави щодо національних меншин. До того ж у багатьох країнах світу відбувалося подальше поглиблення кризи міжнаціональних відносин. За цих умов, особливо після прийняття Акта проголошення незалежності України, коли побоювання щодо можливої дискримінаційної політики нової держави у сфері міжнаціональних відносин посилювалися, Верховна Рада України неодноразово підкреслювала своє прагнення вирішувати всі проблеми у зазначеній сфері виключно демократичними засобами. 28 серпня 1991 р. Президія Верховної Ради у своєму зверненні до громадян України всіх національностей

узяла на себе відповідальність за те, що “проголошення незалежності України ні в якій мірі не призведе до порушення прав людей будь-яких національностей”. 12 вересня 1991 р. було прийнято Закон “Про правонаступництво України”, у ст. 9 якого окремо було зазначено: “Україна гарантує забезпечення прав людини кожному громадянину України незалежно від національної приналежності й інших ознак згідно з міжнародними-правовими актами про права людини”. 1 листопада 1991 р. Верховна Рада прийняла Декларацію прав національностей України, своєрідний і досить оригінальний нормативно-правовий документ, в якому не тільки знайшли відображення наміри держави проводити виважену і толерантну етнонаціональну політику, а й дається офіційне тлумачення ст. 3 Закону про мови. 2 грудня 1991 р. Президія Верховної Ради у своєму зверненні засудила будь-які прояви ксенофобії й закликала народ України до національної злагоди. А вже 5 грудня 1991 р. Верховна Рада прийняла звернення “До парламентів і народів світу”, в якому заявила про прагнення забезпечити рівноправність усіх національностей. З метою забезпечення реалізації основних положень Декларації прав національностей України і гарантування національним меншинам права на вільний розвиток 25 червня 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон “Про національні меншини в Україні”. У цьому Законі підкреслюється, що “при забезпеченні прав осіб, що належать до національних меншин, держава виходить із того, що вони є невід’ємною частиною загальноновизнаних прав людини”. Українське законодавство, яке закріплює права людини в національно-культурній сфері, на початку 90-х років було одним з найбільш розроблених серед країн, що постали на терені колишнього СРСР, та країн Східної Європи. І, можливо, саме це дозволило нашому суспільству уникнути значних потрясінь у міжнаціональних відносинах.

Проте в подальшому, після досить високих оцінок нашого законодавства з боку окремих зарубіжних фахівців, настає тривалий період самозаспокоєння та самомилування своїм законодавством. Це призвело до того, що на практиці етнонаціональна внутрішня політика нашої держави перетворилася у недостатньо зважену і обґрунтовану, непослідовну, суперечливу та малопрогнозовану. Про це свідчать недосконалість законодавства, наявність у ньому істотних прогалин і положень, які дуже складно узгодити між собою,

суперечності між окремими законодавчими актами. Одна з головних проблем — неузгодженість та недостатня визначеність окремих положень чинної Конституції України. У Преамбулі Основного Закону України говориться то про “від імені Українського народу — громадян України всіх національностей”, то про “на основі здійснення українською нацією”, то знову про “усім Українським народом”. У статтях 11, 12 Конституції України згадуються “українська нація”, “корінні народи”, “національні меншини” та “українці”. Ці поняття подаються то в політичному, то в етнічному розумінні, що свідчить про нерівномірність та недостатню визначеність правового регулювання і тягне за собою ще більше запитань. Поточне законодавство, яке тривалий час не поновлювалося і не було приведено у відповідність з Основним Законом, також не дає відповіді на більшість з них. Юридична техніка законодавчих актів, що стосуються національно-культурних прав людини, залишається недосконалою, допускається вільне та неоднозначне тлумачення і розуміння змісту правових норм, які закріплюють зазначені права. Досить звернутися до ст. 2 Декларації прав національностей України, в якій законодавець намагався за допомогою одного лише речення охопити і право на збереження традиційного розселення, і розвиток мов, і розвиток культур, і питання створення національно-адміністративних одиниць, про які в подальшому більше не згадувалося в жодному документі. Це ще одне підтвердження непослідовності в етнонаціональній політиці держави, яка спочатку задекларувала таке право, а потім, схаменувшись, відмовилася від здійснення своїх же намірів. Причому зроблено це було шляхом замовчування, без будь-яких пояснень чи дискусій, без обґрунтування підстав кардинальної зміни у підходах до вирішення питання про національне самовизначення та національний розвиток, не кажучи вже про якісь вибачення. Навіть якщо така відмова була виправданою з точки зору національної безпеки та збереження територіальної цілісності держави чи з якихось інших міркувань, про це слід було б сказати чесно і відверто.

Ситуація з реалізацією прав людини у національно-культурній сфері істотно не змінилася навіть після офіційного тлумачення Конституційним Судом України ст. 10 Основного Закону України,

який залишив поза увагою значну частину гострих питань, передусім пов'язаних з функціонуванням кількох мов одночасно.

Не були реалізовані численні державні програми у сфері національного розвитку та міжнаціональних відносин. Постанова Верховної Ради УРСР “Про порядок введення в дію Закону УРСР “Про мови в Українській РСР” фактично так і не була виконана повністю, хоча передбачалося частину положень цього Закону запровадити протягом трьох-п'яти років, а кілька інших положень — протягом п'яти-десяти років. 7 грудня 1989 р. Радою Міністрів УРСР була прийнята постанова “Про першочергові заходи щодо організації виконання Закону УРСР “Про мови в Українській РСР”. 12 лютого 1991 р. постановою Ради Міністрів УРСР була затверджена Державна програма розвитку української мови та інших національних мов в Українській РСР на період до 2000 року, яка включала в себе рівно 100 пунктів. 8 вересня 1997 р. Кабінет Міністрів України затвердив Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови. Проте, незважаючи на всі ці заходи, деякі посадові особи і народні депутати до останнього часу відверто, а іноді підкреслено демонстративно нехтували мовним законодавством. Недостатня компетентність, наполегливість, вимогливість, послідовність і рішучість не дозволили проводити гнучку і разом з тим настійливу мовну політику. Непослідовна мовна політика держави, характерною особливістю якої є чергування періодів повної індиферентності з боку державних органів і посадових осіб до мовного питання та короткочасних періодів спалаху раптової активності й пильної уваги до нього, а також суперечливе мовне законодавство та його своєрідна інтерпретація з боку безпосередніх виконавців при майже повній відсутності спроб його удосконалення, роз'яснення та пропагування викликає у багатьох громадян України занепокоєння і разом з тим дозволяє окремим політичним силам періодично спекулювати мовним питанням, особливо в період передвиборних кампаній.

Про непослідовність етнонаціональної політики України свідчить також періодична зміна статусу та назви центрального органу державної виконавчої влади, головне функціональне призначення якого полягало саме у забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, прав національних

меншин та української діаспори, міграційних відносин, розвитку і функціонування української мови як державної та мов національних меншин на всій території України. Спочатку це був Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. було створено Міністерство України у справах національностей та міграції. 25 липня 1994 р. було утворено Міністерство України у справах національностей, міграції та культів. Але вже 26 грудня 1995 р. його було ліквідовано і знову створено Міністерство України у справах національностей та міграції, статус якого незабаром знову було зведено до рівня державного комітету. Рівно через сім місяців, 26 липня 1996 р., це Міністерство було ліквідовано і замість нього створено Державний комітет України у справах національностей та міграції, хоча відповідно до Закону “Про національні меншини в Україні” центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин визнається саме Міністерство у справах національностей України. Однак 15 грудня 1999 р. Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” Державний комітет у справах національностей та міграції взагалі було ліквідовано, а його функції покладено на Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ та Міністерство культури і мистецтв.

Істотною перешкодою на шляху до реалізації прав людини в національно-культурній сфері в Україні є неадекватне сприйняття вимог Конституції та законодавчих актів. Значна частина громадян України вважає Закон “Про мови в Українській РСР” несправедливим, навіть дискримінаційним (передусім щодо статусу російської мови), хоча переважна більшість з них не ознайомила з його змістом. Інформація щодо мовного законодавства досить часто надходить до пересічного громадянина через упереджені, занадто емоційні та не завжди професійні публіцистичні статті невисокого гатунку. Взагалі характерною ознакою сучасної української етнонаціональної політики є майже повна відсутність спроб роз’яснення та популяризації законодавства у сфері міжнаціональних відносин.

Залишається низьким рівень правової культури та культури міжнаціональних взаємин, що також перешкоджає реалізації

національно-культурних прав людини. 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 щирої взаємоповаги і толерантності між представниками різних національностей, без якої неможливо повністю реалізувати в цілому демократичний потенціал українського законодавства, яке закріплює права людини в національно-культурній сфері.

Невизначеність подальших напрямів етнонаціональної політики держави до цього часу породжує тривожні очікування та песимістичні прогнози. Відсутність чітко визначеної офіційної позиції з тих чи інших питань етнополітики компенсується припущеннями та здогадками. Тому актуальними є розробка і затвердження саме парламентом Основних засад державної етнонаціональної політики України, які б узагальнили основні підходи, принципи та напрямки діяльності державних органів у зазначеній сфері, а також визначили головні орієнтири для подальшого вдосконалення поточного законодавства. При розробці та здійсненні цієї політики на сучасному етапі важливо не тільки відновити історичну справедливість і подолати нагромаджені протягом тривалого часу образи, а й врахувати явище бінаціональності та фактичного білінгвізму, який реально існує в Україні в деформованому вигляді, наявність застарілих стереотипів, ідеологем та інерції мислення, спроби не лише пересічних громадян, але й деяких політиків знаходити спрощені пояснення складних проблем та пропозиції простих шляхів їх вирішення, а також все ще конфронтаційний спосіб мислення значної частини українського суспільства.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

С. Максимов, доцент НЮА України

Інститут прав людини в сучасному світі: філософсько-правові аспекти

Права людини як такі суб'єктивні права, на володіння якими може претендувати кожна людина незалежно від обставин, перебувають у центрі політичного проекту сучасності, сутність якого виражається в первісному і виключному зв'язку влади і