

О.М. Биков
доктор юридичних наук,
учений секретар
Інститут законодавства Верховної Ради України,
м. Київ, Україна

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ: ДОСВІД 90-Х РР. ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТ.

***Анотація.** У статті проведено аналіз механізмів, що регламентували організаційно-правові гарантії забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні в період 90-х рр. ХХ ст. – початку ХХІ ст.. Це дало змогу з'ясувати науково виважені підходи щодо створення теоретичних основ та визначення системи прав і свобод національних меншин як одного з елементів конституційного права.*

***Ключові слова:** конституційне право, національні меншини, механізм гарантій, забезпечення прав та свобод, громадянське суспільство.*

Із відродженням незалежної України, яке супроводжувалося відродженням національних меншин та національно-державним будівництвом, проблеми дослідження процесів, які відбувалися у період 90-х рр. ХХ ст. – початку ХХІ ст., набувають надзвичайно вагомого значення. Цей період у дослідженні конституційно-правового статусу національних меншин актуальний зародженням нових наукових напрямів, які починають досліджувати різні аспекти, які відбувалися в житті національних меншин того часу, більшість із них мали назву етнонауки (етнодержавознавства, етноконфліктології, етносоціології, етнополітики, етнорелігієзнавства тощо). Не менш актуальним є й аналіз механізмів, що регламентували організаційно-правові гарантії забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні у той період. Це дасть змогу з'ясувати науково виважені підходи щодо створення теоретичних основ та визначення системи прав і свобод національних меншин як одного з елементів конституційного права.

Загалом, юридичні гарантії є одним зі специфічних засобів, що забезпечують кожному громадянину, зокрема національним меншинам, можливість користуватися належними основними правами, свободами та обов'язками. Вони поділяються на внутрішньодержавні та міжнародні. Юридичні гарантії визначають нормативно-правові та організаційно-правові гарантії.

За визначенням Ю.І. Римаренка, інституційні гарантії прав національних меншин поділяються на парламентські та урядові. Парламентські гарантії прав національних меншин можуть забезпечуватися у формі створення парламентської палати з представників національно-територіальних утворень, парламентських комісій із відповідних питань, надання квот депутатам парламенту – представникам національних меншин. Урядові гарантії полягають у створенні в межах системи державної виконавчої влади спеціальних органів і установ, що відають справами національних меншин, а також представництва при цих органах громадських організацій меншин [4, с. 451]. Загальновідомо, що основними організаційними (організаційно-правовими) гарантіями прав і свобод є Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, суди, прокуратура, органи місцевого самоврядування, адвокатура, політичні партії і громадські організації, міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна [11, с. 44–45].

Пріоритетна роль у гарантуванні прав та свобод національних меншин належить Верховній Раді України як законодавчому органу влади. У складі Верховної Ради України діє Комітет із питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин [1].

До його складу входять підкомітети з питань біженців, міграції та у зв'язках з українцями, які проживають за кордоном, із питань корінних народів, національних меншин та етнічних груп, із питань міжнаціональних відносин, із питань прав людини [5, с. 24–25].

Конституцією України передбачено посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На нього покладається парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод

людини і громадянина. Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року на Уповноваженого покладається захист та запобігання порушень прав і свобод людини і громадянина, а також сприяння поновленню. Уповноважений сприяє приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі, а також запобігає будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод. Під час звернення до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [1]. Отже, Уповноважений є людиною гідною довіри, незалежною особою, яка уповноважена парламентом на охорону прав і свобод людини і громадянина виконання функцій парламентського контролю за відповідними діями всіх державних посадових осіб. Для більш цілеспрямованого вирішення питань щодо гарантій захисту прав і свобод національних меншин було б доцільно ввести до складу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини посаду заступника Уповноваженого Верховної Ради України з прав національних меншин.

Президент України є гарантом Конституції і конституційного ладу в Україні, державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, а тому прав та свобод національних меншин. Президент як глава держави видає укази й ухвалює рішення про надання громадянства України та його припинення, про надання притулку в Україні, здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією [3, с. 69–80].

Із метою активізації роботи, пов'язаної з формуванням мовної політики, Указом Президента України від 31 грудня 1997 року при Президентові України утворено Раду з питань мовної політики. Вона є консультативно-дорадчим органом, покликаним сприяти проведенню ефективної роботи, пов'язаної з розробленням пропозицій щодо формування мовної політики, створенню необхідних умов для функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя, вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України. Рада розробляє пропозиції щодо формування мовної політики в Україні та забезпечує конституційні права громадян у цій сфері. Вона аналізує стан, тенденції розвитку і застосування української мови та інших мов у державному, економічному, політичному і громадському житті. Одним із важливих завдань Ради є розгляд проектів законів України, указів та розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, програм діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з питань мовної політики. Рада з питань мовної політики вносить у встановленому порядку пропозиції з мовних питань, що потребують правового регулювання [6]. Отже, Рада з питань мовної політики при Президентові України є одним з елементів організаційно-правових гарантів національних меншин України. Вона сприяє безконфліктному співіснуванню різномовних національних меншин в Україні та забезпеченню мовних прав.

Для поглиблення демократичних засад українського суспільства та забезпечення міжнаціональної злагоди Указом Президента України від 19 квітня 2000 року при Президентові України створено і діє Рада представників громадських організацій національних меншин України. Вона є консультативно-дорадчим органом. Метою Ради є підвищення ролі громадських організацій національних меншин України у процесі ухвалення органами державної влади рішень щодо розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України. До її складу входить 31 представник від організацій національних меншин України. Очолює Раду представник від державної влади [10].

Згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Кабінет Міністрів уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема національних меншин [3, с. 81–88]. Так, із метою координації заходів та вирішення практичних питань, пов'язаних із поверненням та облаштуванням в Україні осіб, депортованих за національною ознакою, Кабінет Міністрів України 13 серпня 1999 року ухвалив Постанову «Про утворення Комісії у справах осіб, депортованих за національною ознакою». Вона координує діяльність міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо реалізації заходів, пов'язаних із життєзабезпеченням раніше депортованих осіб, здійснення контролю за виконанням рішень з цього питання. Ця Комісія сприяє створенню соціально-економічних умов для відродження, збереження і розвитку мов, культур, національних традицій раніше депортованих народів. До сфери її діяльності входить також вивчення питань, пов'язаних із забезпеченням інтересів депортованих осіб, зокрема кількісного, соціально-демографічного і професійного складу, масштабами добровільного повернення, створення для них робочих місць, належних

соціально-побутових умов. Комісія координує і контролює розроблення та реалізацію комплексу заходів, пов'язаних із добровільним поверненням раніше депортованих осіб, виконання рішень із цього питання. Вона взаємодіє (за дорученням Кабінету Міністрів України) з урядовими органами і громадськими організаціями інших держав щодо спільного вирішення питань, які стосуються повернення депортованих осіб, а також готує проекти відповідних актів та доручень Кабінету Міністрів України з питань, пов'язаних із поновленням прав депортованих осіб. Комісія проводить свою діяльність на основі принципу гласності та з урахуванням громадської думки [9]. Таким чином, Комісія у справах осіб, депортованих за національною ознакою, розробляє та сприяє реалізації комплексу заходів, пов'язаних із добровільним поверненням раніше депортованих осіб, адаптацією та інтеграцією в українське суспільство.

Як один зі структурних підрозділів Кабінету Міністрів України вона є однією з гарантій щодо відновлення прав, свобод та історичної справедливості раніше депортованих національних меншин України.

Постановою від 29 квітня 1999 року при Кабінеті Міністрів України утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань етнополітики. Вона є постійним дорадчим органом у системі виконавчої влади. Рада розробляє і подає на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо визначення основних засад державної етнополітики, забезпечення фінансування заходів, спрямованих на її реалізацію. Вона координує та аналізує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з процесом етнічного відродження корінних народів та національних меншин. Одним із важливих завдань Ради є розгляд законодавчих проектів та інших нормативних актів у сфері регулювання етнополітичних процесів, міжнародних договорів із цих питань та державних програм, а також регулярне інформування Кабінету Міністрів України про етнополітичну ситуацію в Україні та її регіонах, про діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань етнополітики [8]. Вона сприяє співробітництву центральних та місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями національних меншин у питаннях задоволення освітніх, інформаційних та культурних потреб.

Міністерство юстиції України здійснює легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян і міжнародних громадських організацій, реєструє всеукраїнські і міжнародні благодійні організації, філії, відділення, представництва та інші структурні осередки громадських (неурядових) організацій іноземних держав в Україні, символіку, контролює дотримання положень статутів, веде відповідні державні реєстри. Одним з основних завдань Міністерства юстиції є забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. Міністерство розробляє і поширює освітні інформаційні програми в галузі захисту прав людини, готує в межах своїх повноважень пропозиції з питань міжнародно-правових відносин та приєднання України до міжнародних договорів і конвенцій [7].

Серед засобів захисту суб'єктивних прав і свобод громадян України, зокрема національних меншин, особливо відповідальна та ефективна роль належить суду. У статті 55 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Основними функціями загальних судів є охорона від посягань на конституційний лад України, а також на соціально-економічні, політичні й особисті права й свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб. Основні засади судочинства визначено в Конституції та в Законі України «Про судоустрій України» від 5 червня 1981 року.

Забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів громадян України, зокрема національних меншин, покладено також на прокуратуру України. Сферу діяльності прокуратури визначено Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року. На думку Ю.М. Тодики і О.О. Марцеляка, прокуратура є ефективною правозахисною державною інституцією і своєю загальнонаглядовою діяльністю у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян України вдало компенсує деяку складність судової форми захисту прав і свобод громадян [12, с. 78].

Таким чином, організаційно-правові гарантії захисту прав і свобод національних меншин в Україні становлять органи державної влади, інші інститути держави та інститути суспільства, суспільного ладу. Державні органи влади діють в особі Президента України – гаранта Конституції України, органів законодавчої, виконавчої та судової влади. До інших конституційних інститутів серед організаційно-правових гарантій належать політичні партії, соціально-економічні і соціально-культурні товариства та об'єднання, які є важливим елементом демократичного суспільства. Центральні органи законодавчої і виконавчої влади України, структурні підрозділи є пріоритетними організаційно-правовими гарантіями захисту прав і свобод національних меншин як громадян України. Права та свободи національних меншин захищає безпосередньо Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Державний департамент у справах національностей і міграції, Комісія у справах осіб, депортованих за національною ознакою, та

Міжвідомча координаційна рада з питань етнополітики. Для цілеспрямованого вирішення питань щодо гарантій захисту прав і свобод національних меншин було б доцільно ввести до складу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини посаду заступника Уповноваженого Верховної Ради України з прав національних меншин.

Президент України та створені при ньому дорадчі органи в особі Ради представників громадських організацій національних меншин України та Ради з питань мовної політики є організаційно-правовими гарантіями прав і свобод національних меншин. Було б доцільно законодавчо закріпити квоти для національних меншин, які не ввійшли до складу Ради представників громадських організацій національних меншин України при Президентові України з дорадчим голосом у Раді на паритетних засадах. При Раді з мовної політики при Президентові України бажано було б створити спеціальний підрозділ із представників об'єднань та товариств національних меншин.

Як елемент системи народовладдя судова влада забезпечує реалізацію найважливіших конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав юридичних осіб. Беручи до уваги багатонаціональний склад населення України, на нашу думку, необхідно згодом створити в системі органів судової влади спеціалізовані суди, які б вирішували спірні питання щодо колективних прав національних меншин.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
2. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 8. Ст. 64.
3. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 року]: офіц. вид. Київ: Парлам. вид-во, 2001. С. 69–81.
4. Мала енциклопедія етнодержавознавства. НАН України/Відп. ред. Ю.І. Римаренка. Київ: Довіра, 1996. 942 с.
5. *Офіційна Україна сьогодні* / Г. Андрущак, Ю. Марченко, О. Телемко. Київ: К.І.С., 2000. С. 24–25.
6. *Офіційний вісник України*. 1997. № 10. Ст. 3.
7. *Офіційний вісник України*. 1998. № 2. Ст. 47.
8. *Офіційний вісник України*. 1999. № 18. Ст. 791.
9. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 1733.
10. *Офіційний вісник України*. 2000. № 16. Ст. 666.
11. Погорілко В.Ф. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону. 3-тє вид. Київ: Наукова думка, 1998. 156 с.
12. Тодика Ю.М., Марцеляк О.О. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. Харків, 1996. С. 78.

Быков А.Н. Организационно-правовые гарантии обеспечения прав и свобод национальных меньшинств в Украине: опыт 90-х гг. XX – начала XXI века. – Статья.

Аннотация. В статье проведен анализ механизмов, регламентирующих организационно-правовые гарантии обеспечения прав и свобод национальных меньшинств в Украине в период 90-х гг. XX в. – первые годы XXI века. Это позволило выяснить научно взвешенные подходы к созданию теоретических основ и определение системы прав и свобод национальных меньшинств как одного из элементов конституционного права.

Ключевые слова: конституционное право, национальные меньшинства, механизм гарантий обеспечения прав и свобод, гражданское общество.

O. Bykov. Organizational and law guarantee for the provision of law and freedom of national minorities in Ukraine: the experience of 90 years XX – the beginning of the XXI century. – Article.

Summary. The article analyzes the mechanisms regulating the organizational and legal guarantees of ensuring the rights and freedoms of national minorities in Ukraine during the 90's. XX century – the first years of the XXI century. This made it possible to elucidate scientifically well-considered approaches to creating theoretical foundations and defining the system of rights and freedoms of national minorities as one of the elements of constitutional law.

Key words: constitutional law, national minorities, guarantee mechanism, provision of rights and freedoms, civil society.