

*Ковний Ю. Є.,
кандидат економічних наук, адвокат*

ПРАВО НА ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. Авторами у цій науковій статті намагалися провести комплексний аналіз нормативного забезпечення та реалізації права на громадські об'єднання представників національних меншин та розробити пропозиції удосконалення законодавства в цій сфері в Україні.

Свобода асоціацій дозволяє особам різної етнічної приналежності вільно визначати спосіб життя. Кожен може вільно приєднуватися до різних асоціацій, об'єднань, легітимізованих груп, або самостійно їх утворювати. Їх роль є затребуваною, що підтверджується практикою іноземних держав. Для прикладу зображення позитивної практики обрано досвід Хорватії з наступних причин: євроінтеграційні прагнення України, а Хорватія є останньою державою, яка вступила до цього регіонального об'єднання та історично схожістю проблем щодо національних меншин, котрі успадковані від попереднього тоталітарного режиму.

Завданням органів центральної влади та органи місцевого самоврядування необхідно визначити координацію діяльності для зміцнення громадської взаємодії щодо національних меншин у майбутньому. Така спільна діяльність громадських організацій національних меншин у формуванні політичної культури та підвищенні рівня толерантності може значною мірою сприяти викоринення упереждень та стереотипів, що є основою дискримінації.

Україні необхідно врахувати позитивний досвід нормотворення у сфері захисту прав національних меншин Хорватії. Доречно було б оновити законодавство, що стосується права представників національної меншини на об'єднання та представлення спільних громадських інтересів. Вказане стосується як спеціалізованого законодавства у сфері національних меншин в Україні, так і закону України «Про громадські об'єднання».

Авторами запропоновано з метою забезпечення рівності, толерантності в суспільстві, культурного та етнонаціонального розвитку додатково встановити норму, котра б визначала право національних меншин на об'єднання у спеціалізованих законах.

Констатовано, що питання протидії дискримінації не висвітлено у «Про громадські об'єднання». Аналіз Закону призводить авторів до висновку, найдоречніше це зробити доповнивши статтю 3 пунктом 7, додавши слова «запобігання та протидії дискримінації». Це дозволило б доповнити принципи діяльності громадських організацій вагомим правовим стандартом. Тут не доречно вказувати на ознаки дискримінації, через їх перелік, у тому числі національну приналежність, оскільки він є невичерпним. Відповідно пункт 8 ст. 3 де за аналогією роз'яснюються принципи, буде вдало визначити, що національні меншини в Україні мають право на громадські об'єднання з метою захисту своїх прав та інтересів.

Ключові слова: національна меншина, етнонаціональна політика, правовий досвід, Хорватія, громадські об'єднання.

Постановка проблеми. Політична участь національних меншин у публічно-владній сфері допомагає забезпечити належне соціальне середовище, виступає фактором протидії загрозам територіальної цілісності, створює реальне підґрунтя для комунікації та забезпечення прав і свобод громадян.

Для членів етнокультурних меншин право на участь у політичному житті означає більше, ніж право намагатися вплинути на результат процесу, спрямованого на об'єднання індивідуальних уподобань для пошуку рішення, прийнятного для більшості громадян. Ефективна участь національних меншин у суспільному житті потребує спеціальних механізмів, щоб сприяти включенню меншин у державу та дозволяти меншинам зберігати свою власну ідентичність та характеристики, сприяючи таким чином належному управлінню та цілісності держави.

Демократизація публічної влади, її легітимізація можлива тільки при умові рівних можливостей для всіх. Національні меншини є громадянами держави, поряд з цим мають індивідуальну національну ідентичність, що проявляється в ментально-культурних атрибутах та цінностях. Держава повинна намагатися враховувати інтереси кожного громадянина, кожної особи, кожної групи та національності.

Участь громадськості у здійсненні публічної влади дуже суттєвий інститут демократії. Його різні форми мають вагомий роль у суспільно-політичній координації. Інститут об'єднання громадян виражає можливість колективної реалізації громадянами свого права на захист спільних інтересів. Для національних меншин цей інститут має суттєве значення, оскільки дає потенціал для відстоювання представниками національних меншин спільних інтересів та реалізації колективних прав.

Стан дослідження. Громадська участь у суспільно-політичному та правовому житті передбачає можливість громадян брати участь у роботі громадських організацій. Це питання розглядалося представниками конституційного та адміністративного права, зокрема Н. Бортник, В. Ковальчука, Ю. Бисаги, Д. Белова та інших. Дослідження у сфері загальнотеоретичної юриспруденції зосереджені здебільшого на аналізі правового статусу національних меншин, їх колективних правах, розуміння демократичних інститутів та їх проявів. Цьому питанню присвячували свої праці Я.С. Богів, І.Жаровська, Н.Ортинська, М.Ю. Щирба та інші.

Достатньо вагомою проблемою статусу національних меншин аналізували науковці європейської школи права: М. Krulj-Mladenović, S. Hobolt, R. Marković, R. Kastoryanova та інші.

Однак питання має суттєвий характер та змінний контекст, залежить від різного роду політичних важелів та трансформацій правової реальності. Тому вказана проблематика потребує додаткового вивчення.

Метою цієї наукової статті є проведення комплексного аналізу права на громадські об'єднання представників національних меншин та пропозиції удосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основних положень. Ліберальна демократія сьогодні є формою суспільного ладу, що заснований насамперед на індивідуальних громадянських правах, і таким чином фактично обмежує сферу захисту національних меншин. Через це у сучасних ліберальних демократіях немає єдиної моделі щодо того, як захищати національні меншини і як забезпечити їх виживання в етнічно мажоритарному середовищі, яке часто є ворожим до всіх або деяких національних меншин.

Пункт (ix) ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації вимагає з метою запобігання дискримінації гарантувати право на свободу мирних зборів та асоціацій кожної людини. Особливий акцент тут проводиться на особах, що можуть стати жертвами расової дискримінації, котра у свою чергу включає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, основані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження. Отож міжнародне право тлумачить термін широко не зводячи його виключно до раси, а акцентуючи увагу на всіх етнонаціональних суб'єктах.

Значення громадських об'єднань у суспільному житті дуже вагоме. Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин разом з колективом провідних експертів узгодили Лундські рекомендації про ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті у 1999 році. Вони мали на меті стимулювати та полегшити прийняття державами конкретних заходів, що послаблюють напруженість у відносинах з національними меншинами і тим самим сприяти запобіганню конфліктам. Зокрема Загальні принципи визначають юридичне значення забезпечення політичних прав національним меншинам «Ефективна участь національних меншин у суспільно-політичному житті є однією з найважливіших складових мирного демократичного суспільства» [1, с. 9].

У конкретному застосуванні до національних меншин пункт 33 Копенгагенського документа зобов'язує держави-учасниці ОБСЄ вживати заходів щодо захисту «етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин на своїй території та створювати умови для заохочення цієї самобутності. після проведення належних консультацій, включаючи контакти з організаціями чи асоціаціями таких меншин» [2]. Отож передбачається затребуваність створення таких організацій та їх значну роль в створенні етнонаціональної політики демократичної держави.

Згідно пункту 26 розділу VI Гельсінського документа, держави – учасники ОБСЄ також зобов'язалися «вирішувати проблеми національних меншин у конструктивному дусі, мирними засобами та шляхом діалогу між усіма зацікавленими сторонами на основі принципів та зобов'язань НБСЄ». Що стосується «всіх зацікавлених сторін», то у пункті 30 Копенгагенського документа визнається «важлива роль неурядових організацій, включаючи політичні партії, профспілки, організації з прав людини та релігійні групи, у заохоченні терпимості, культурного різноманіття та у вирішенні питань, що відносяться до національних меншин».

Свобода асоціацій дозволяє людям різної етнічної приналежності вільно визначати спосіб життя. Кожен може вільно приєднуватися до різних асоціацій, об'єднань, легітимізованих

груп, або самостійно їх утворювати. Їх роль є затребуваною, що підтверджується практикою іноземних держав. Зокрема значний правовий «стрибок» зроблено Хорватією, розглянемо її досвід. Перед тим зазначимо, що за декілька років країні вдалося розробити належне законодавство в цій сфері, яке позитивно оцінено експертами, а також досягти реального забезпечення прав цієї групи. Імплементация європейських стандартів у всіх сферах дозволила Хорватії у 2013 році стати державою-членом Європейського союзу. Досвід цієї країни є цінний з двох підстав: євроінтеграційні прагнення України та історично схожі проблеми щодо національних меншин. Так кінець XX століття позначена війною проти Югославської народної армії та місцевих повсталіх сербів, тому питання міжетнічних відносин у Хорватії є досить непростим. Ця держава використовує модель культурної автономії, що сприяє інтеграції національних меншин, а не їх асиміляції в хорватське суспільство. Ця модель гарантує національним меншинам збереження та просування своєї ідентичності (етнічної, культурної, мовної, релігійної), індивідуально чи колективно.

Відповідно до прийнятої моделі культурної автономії, більшість прав етнонаціональних меншин (освіта, наука, бібліотеки, охорона пам'яток) забезпечуються через інституції, що професійно та адміністративно відповідальні за певні сфери суспільного життя, це дозволяє реалізувати принцип інтеграції національних меншин у хорватське суспільство. Тобто тут йдеться мова про належне функціонування державного механізму, що для суспільства гарантує захист їх культурної та етнічної ідентичності.

Другий аспект етнічних прав (інформаційні, видавничі, культурні, мистецькі) реалізують через діяльність неурядових організацій національних меншин, тим самим додатково забезпечуючи захист від асиміляції. Модель дозволяє та сприяє розвитку відносин національних меншин з державами, взаємодіяти титульній нації та національній меншині для сприяння їхньому культурному та мовному розвитку [3, с. 49].

Важливим принципом участі громадськості, у тому числі представників національних меншин є добровільність. Вже згадувані нами Лундські рекомендації про ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті вказують, що «рішення про належність чи неналежність тієї чи іншої особи до меншості чи більшості приймається цією особою самостійно і може бути продиктовано ззовні. При цьому такий вибір або відмова від такого вибору не повинен призводити до будь-якого утиску інтересів цієї особи» [2, с. 9].

З метою реалізації цього права громадян України існує інститут громадських об'єднань, який визначається як «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. В Україні діє закон «Про громадські об'єднання». Прикро те, що в ньому не унормовано окремо право національних меншин на об'єднання. Доречно з метою забезпечення рівності, толерантності в суспільстві, культурного та етнонаціонального розвитку додатково встановити норму, котра б визначала право національних меншин на об'єднання. Також є прикрим фактом те, що питання протидії дискримінації не висвітлено у цьому спеціалізованому акті. Аналіз Закону призводить до думки, що найдоречніше це зробити доповнивши статтю 3 пунктом 7, додавши слова «запобігання та протидії дискримінації». Таким

чином ми б доповнили принципи діяльності громадських організацій вагомим правовим стандартом. Тут не доречно вказувати на ознаки дискримінації, через їх перелік, у тому числі національну приналежність, оскільки він є невичерпним. Відповідно пункт 8 ст. 3 де за аналогією роз'яснюються принципи, буде вдало визначити, що національні меншини в Україні мають право на громадські об'єднання з метою захисту своїх прав та інтересів.

Або пропонуємо законодавцю інший вибір. Для прикладу знову звернемося до законодавства Хорватії. Ст. 15 п. 1 Конституційного закону про права національних меншин [4] Хорватії визначає, що представники національних меншин можуть з метою збереження, розвитку, заохочення та виявлення своєї національної та культурної самобутності засновують організації, трести та фонди, а також установи, що займаються громадською інформаційною, культурною, видавничою, музейною, бібліотечною чи науковою діяльністю.

Тому український нормотворець може піти іншим шляхом і вже в спеціалізованому нормативному акті, що стосується статусу національних меншин визначити схожу норму. В ст. 13 Закону «Про національні меншини в Україні» вказано, що однією з форм реалізації прав можуть бути громадські об'єднання. Цього не є достатньо, оскільки потребує окрема вказівка на можливість створення об'єднань цілеспрямованого національного спрямування. Цей закон загалом потребує комплексного удосконалення і не тільки в аспекті захисту нацменшин. Слід погодитися з дослідниками які вказують на його моральну застарілість: «Закон “Про національні меншини” був ухвалений в Україні у 1992 р. (зі змінами внесеними у 2012 р.). Упродовж часу, що минув, відбулися зміни як державної політики щодо меншин, так і міжнародного контексту» [5, с. 4].

Тому пропонуємо ст. 9 доповнити абзацом 2 і викласти його таким чином «Громадяни України, які належать до національних меншин, мають право на добровільне об'єднання задля здійснення та захисту прав і свобод, збереження, розвитку, заохочення та виявлення своєї національної та культурної самобутності, захисту суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Представник національної меншини не може бути примушений до участі в такому об'єднанні».

Висновок. Завданням органів центральної влади та органи місцевого самоврядування необхідно визначити координацію діяльності для зміцнення громадської взаємодії щодо національних меншин у майбутньому. Така спільна діяльність громадських організацій національних меншин у формуванні політичної культури та підвищенні рівня толерантності може значною мірою сприяти викоріненню упереджень та стереотипів, що є основою дискримінації.

Україні необхідно врахувати позитивний досвід нормотворення у сфері захисту прав національних меншин Хорватії. Доречно було б оновити законодавство, що стосується права представників національної меншини на об'єднання та представлення спільних громадських інтересів. Вказане стосується як спеціалізованого законодавства у сфері національних меншин в Україні, так і закону України «Про громадські об'єднання».

Література:

1. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory. OSCE High Commissioner on National Minorities Note September 1999 URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf>

2. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE Copenhagen 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
3. Tatalovic S. National Minorities and Croatian Democracy *Politička misao*, Vol. XLIII. 2006. No. 5, pp. 45–59, с. 49.
4. Constitutional Law on the Rights of National Minorities *Official Gazette* no. 155/2002. ZAGREB, December 13, 2002.
5. Герасимчук С., Демешук А., Драпак М., Краєв О. Етнополітика. Румунія, Словаччина, Швеція та Хорватія. Аналіз законодавства та практики. 2022. 63 с. URL: http://prismua.org/wp-content/uploads/2022/01/Ethno_.pdf

Kovnyi Yu. The right to public associations of representatives of national minorities: the issue of improving legislation

Summary. The authors of this scientific article tried to conduct a comprehensive analysis of the regulatory support and implementation of the right to public associations of representatives of national minorities and develop proposals for improving legislation in this area in Ukraine.

Freedom of association allows people of different ethnicities to freely determine their way of life. Everyone can freely join various associations, unions, legitimized groups, or form them independently. Their role is in demand, which is confirmed by the practice of foreign countries. The experience of Croatia was chosen as an example of positive praxis for the following reasons: Ukraine's European integration aspirations, and Croatia being the last state to join this regional union, and the historical similarity of problems regarding national minorities inherited from the previous totalitarian regime.

The task of the central authorities and local self-government bodies is to determine the coordination of activities to strengthen public cooperation regarding national minorities in the future. Such joint activity of public organizations of national minorities in the formation of political culture and increasing the level of tolerance can significantly contribute to the eradication of prejudices and stereotypes, which are the basis of discrimination.

Ukraine needs to take into account the positive experience of rule-making in the field of protection of the rights of national minorities in Croatia. It would be appropriate to update the legislation regarding the right of representatives of the national minority to unite and represent common public interests. This applies both to specialized legislation in the field of national minorities in Ukraine and to the Law of Ukraine "On Public Associations".

In order to ensure equality, tolerance in society, cultural and ethno-national development, the authors proposed to additionally establish a norm that would determine the right of national minorities to unite in specialized laws.

It was established that the issue of combating discrimination is not addressed in "On Public Associations". The analysis of the Law leads the authors to the conclusion that it is most appropriate to do this by supplementing Article 3 with Clause 7, adding the words "prevention and counteraction of discrimination". This would make it possible to supplement the principles of activity of public organizations with a strong legal standard. Here, it is not appropriate to indicate the signs of discrimination, due to their list, including nationality, since it is inexhaustible. Accordingly, clause 8 of Article 3, where the principles are explained by analogy, it will be easy to determine that national minorities in Ukraine have the right to public associations in order to protect their rights and interests.

Key words: national minority, ethno-national policy, legal experience, Croatia, public associations.