

5. Солонина Є. Захист персональних даних вдарить по бізнесу? [Електронний ресурс] / Євген Солонина. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2288552.html>

*В статье рассматриваются основные мероприятия последних лет по внедрению Законов Украины «О доступе к публичной информации» и «О защите персональных данных», анализируются возможные позитивные и негативные последствия их воплощения в социально-политическую сферу общества.*

*In the article the basic measures of the last years on introduction of Laws of Ukraine «About access to public information» and «About the protection of the personal data» are examined, the possible positive and negative consequences of their embodiment in the socio-political sphere of society are analysed.*

Стаття надійшла до редколегії 17.03.2014

УДК 323.1(4)

*Матієнко А. В., НУ «ОЮА»*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН**

*У статті розглянуто особливості побудови етнонаціональної політики країнами ЄС. Проводиться аналіз правової бази та особливостей регулювання міжнаціональних відносин європейськими державами.*

Україна є багатонаціональною державою і регулювання етнонаціональних відносин одне з головних напрямків політики країни. Аналіз європейського досвіду актуальний у зв'язку із тим, що Україна визначила курс на євроінтеграцію і забезпечення потреб національних меншин є гарантом розвитку демократичної європейської держави.

Кожна держава будує свою етнонаціональну політику самостійно, визначаючи сфери її впливу. Можна визначити такі основні сфери діяльності етнонаціональної політики, притаманні більшості країн. До них можна віднести такі основні напрямки, як: запобігання між-етнічних та міжнаціональних конфліктів або напруги між етносами, які проживають в державі; міграційні та демографічні процеси; формування єдиної нації; етнокультурні процеси (мовні, освітні та інші.). Об'єктами етнонаціональної політики можуть бути як усі громадяни, так і окремі їх категорії, а саме етнос, національні меншини, діаспора, а також органи влади і інші держави [1].

Серед вчених, які займаються аналізом європейського законодавства слід відмітити: Белоусову Е.В., Вітмана К.Н., Ковригіну М., Мишловську О., Ніколаєву О.А.

У європейських процесах проблемними є питання захисту національних меншин і забезпечення їм повного обсягу прав нарівні з титульними націями. Вирішення цих проблем є досить важким і не має однозначної відповіді, так як в кожній європейській державі положення національних меншин різне і при цьому кожна держава намагається зайняти найбільш вигіднішу позицію у сфері регулювання міжнаціональних відносин. Тому важливим є така побудова зовнішньої і внутрішньої політики держави, при якій забезпечиться ефективна реалізація прав національних меншин [2].

Відповідно до норм міжнародного права національним меншинам гарантується право вільного користування рідною мовою як в особистому житті, так і в суспільному, при цьому наявність в державі офіційної мови, має сприяти тому, що б особи, які відносяться до національних меншин, «там, де це необхідно ... використовували його в державних органах» (пп. 32.1 и 34) [3].

Розглянемо деякі приклади регулювання міжнаціональних відносин країнами Європи.

Конституція Іспанії (ст. 2) визнає та гарантує право на автономію для національностей і регіонів. У країні 17 автономних регіональних співтовариств, 4 з яких – Андалузія, Галісія, Каталонія, Країна Басків – мають повну автономію. Широку автономію, зокрема й право здійснювати законодавчу владу, мають 20 областей Італії, а 5 областей (Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венеція-Джулія, Валле д'Аоста) наділяються особливими функціями й умовами автономій, які закріплені спеціальними конституційними законами [4].

Цікавим прикладом остаточного успіху територіальної автономії є Південний Тіроль. Ця провінція в Італії, яка має Австрію в якості країни походження, була спершу створена для захисту мовних та культурних прав південних тірольців – її «титульної» німецькомовної більшості. З ними співіснують дві інших мовних групи: одна – італійців і ще одна дуже маленька, що складається з мовців ладін і сягає тільки 4 % від усього населення. Пройшовши в ХХ столітті через важкий і болісний період світових війн, окупацій, анексії та агресивного сепаратизму, відзначеного в певний період актами тероризму, сьогодні ця територія має високий рівень самоврядування, свій власний парламент, уряд і президента, і визнається як «історія успіху», яка може слугувати моделлю для врегулювання міжетнічних суперечок і захисту мовних меншин. Важлива особливість автономії Південного

Тіролю полягає в тому, що його статус гарантовано на міжнародному рівні; це закріплено у статті 2 переглянутого конституційного закону. Це означає, що автономія Південного Тіролю не може бути звужена або ставитися під сумнів в односторонньому порядку. Особливий інтерес (у контексті проблем Криму) являють механізми, що забезпечують гарантоване представництво трьох мовних груп в інститутах влади – зокрема, в Парламенті, уряді та всіх державних органах, що діють у провінції (за винятком Міністерства оборони та поліції). Слід також зазначити, що кожна особа, зайнята в державних службах, має бути двомовною, і це повинно бути перевірено шляхом мовних іспитів, по складанні яких видається сертифікат. Його пред'явлення є обов'язковим для новобранців на службу та для просування по службі або переведення на іншу посаду чи в іншу організацію. Ця вимога поширюється на всіх працівників, від водіїв до директорів та керівників департаментів, при цьому застосовується принцип «чим вище посада, тим складніший іспит».

Південний Тіроль іноді називають «автономією для всіх», маючи на увазі, що в цій динамічній автономії усі три мовні групи мають свою частку представництва в уряді та адміністрації свого краю і мають пріоритетний доступ до працевлаштування. Їхні мови підтримуються таким чином, щоб максимально збільшити їх використання у повсякденному житті. Така відкритість породила у членів трьох груп відчуття, що автономія належить їм усім, і дедалі більше усвідомлення, що кожен може зробити свій внесок у життя цієї провінції. Мало того, індивідуальні права кожного громадянина, що проживає в цій провінції, також надійно захищені.

У Фінляндії широку автономію мають Аландські острови, населені шведами. Іншою формою є закріплення рівноправ'я незалежно від раси, національності, мови, релігії. Ці положення зазвичай містяться в розділах, главах про права людини конституцій різних країн.

Міжнаціональних відносини в Боснії та Герцеговини регулюються шляхом захисту політичних прав й інтересів національних груп у системі державних інститутів. Основними механізмами регулювання в цих країнах є: – розподіл влади між трьома національними групами, що має забезпечити їм рівний вплив на прийняття політичних рішень і управління державою, незважаючи на різницю чисельності трьох національних груп; – правило паралельної більшості в процесі формування органів державної влади, що запобігає приходу до влади націоналістичних лідерів і породжує кроснаціональні політичні стратегії; – право «вето» для представників національних сегментів, що реалізується в принципі «життєвих інтересів нації».

яке гарантує політичну безпеку меншості від диктату більшості [5]. Такий підхід є виправданим у будь-якій багатонаціональній країні, зокрема й в Україні, оскільки представники національних меншин обов'язково повинні впливати на державні рішення щодо збереження їх самотності.

В Албанії та Болгарії, Югославії та Чехословаччині, Росії та Угорщині запобігання аномаліям у міжнаціональних відносинах або їх ліквідація забезпечуються передусім соціально-економічними методами. Це стосується, зокрема, розв'язання проблеми побудови бюджетів і вирівнювання соціально-економічного розвитку в різних регіонах окремих країн [6].

Регулювання міжнаціональних відносин через регіональну політику використовується і в Німеччині. Так, С. Туряниця зазначає: «Німеччина у своїй внутрішній національній політиці приділяє увагу питанню справедливого рівномірного розвитку регіонів, що є логічним витком створення ґрунтовної бази розв'язання національного питання» [7].

Але при цьому, Основний Закону ФРН не містить статей, безпосередньо присвячених національним меншинам. Хоча практика системи прав національних меншин на рівні держави свого часу існувала. Так, ще параграф 118 Імперської Конституції від 28 травня 1849 р. проголошував: «Не німецькомовній частині народу Німеччини гарантується право вживати рідну мову у початкових школах, у місцевому самоврядуванні та суді» [8], та перша спроба впровадження загальної імперської конституції, в якій були задекларовані правові елементи національної політики, не знайшла своєї реалізації. Пізніше, з прийняттям Веймарської Конституції від 11 серпня 1919 р., ст. 113 закріплювала: «іноземномовна частина народу держави не обмежена у законодавчому і адміністративному порядку в своєму вільному національному розвитку, зокрема у вживанні рідної мови у початкових школах, внутрішньому управлінні та суді». За Конституцією Німеччини у приватній сфері гарантується вживання та вивчення кожної мови. Приватна сфера не обмежується рамками сім'ї, а охоплює всі недержавні форми життя, наприклад, приватні медіа, товариства, підприємства, інституції. До речі, у ФРН немає державної релігії. Свобода віри, совісті, релігійних або ідеологічних переконань, що гарантується п. 1 ст. 4 Основного Закону, включає серед іншого: право вільного вибору щодо приєднання (або неприєднання) до релігійної або ідеологічної спільноти, право батьків забезпечувати таке релігійне і моральне виховання своїх дітей, яке вони вважають за доцільне, й узагалі право діяти згідно зі своїми переконаннями [9].

Переважна більшість осіб з національних меншин та етнічних груп Німеччини є членами релігійних спільнот і належать до протестантської або католицької церкви. Згідно з Основним Законом національні меншини мають право засновувати свої власні приватні освітні заклади та управляти ними відповідно до законодавства. До цих освітніх закладів належать школи, в яких викладання провадиться мовою меншини. Приватні заклади, в яких навчання провадиться мовою меншини, мають право вишукувати свої власні джерела фінансування без жодних обмежень або дискримінації з боку державного бюджету, міжнародних джерел та приватного сектора. Особи, які належать до національних меншин, мають право створювати та підтримувати власні організації або асоціації, об'єднання [9].

Норми, що стосуються процедури вибору належності до меншини і які складають суб'єктивне право громадян в німецькому законодавстві, безпосередньо закріплені так:

1) право свободи індивідуального вибору у ФРН ґрунтується на загальній свободі прав людини, що гарантується в ст. 2 Основного Закону: «Кожен має право на самовираження настільки, наскільки це не зачіпає права інших або не порушує конституційного порядку чи моральних норм». Тобто кожний індивід персонально приймає рішення, яке не реєструється й офіційно не може ні спростовуватись, ані підлягати перевірці. Слід зауважити, що з огляду на зазначені вище причини доступні лише приблизні оцінні дані про чисельність представників різних національних меншин та інших етнічних груп, які традиційно проживають у Німеччині;

2) визнання себе належним до національної меншини є вільним, тобто громадянин має право обирати, вважати себе належним до меншини чи ні; особа здійснює цей вибір сама;

3) ст. 116 Конституції проголошує: «Німцем у розумінні цього Основного Закону є кожний, хто має німецьке громадянство», тобто обсяг прав, закріплених Федеративною Республікою, повністю поширюється і на кожную особу, належну до національних меншин ФРН; звідси висновок, що спеціальний статус останніх базується на загальному правовому статусі громадянина, складаючи його доповнення;

4) реалізація прав, пов'язаних з цим вибором, не може ставити особу в невідне становище [9].

Котляр О.І. проаналізувавши німецьке законодавство і практику стосовно захисту національних меншин у ФРН, стверджує, що, попри всі зусилля влади, важливі проблеми залишаються нерозв'язаними і відсутність достовірних офіційних даних про кількісний склад національних меншин унеможливило гарантування їх цілковитої і дійсної

рівності в соціально-економічній сфері та надання фінансових ресурсів, потрібних для вжиття об'єктивно необхідних заходів із підтримки і заохочення розвитку мов національних меншин та їхньої культури. Потребують удосконалення правила висвітлення в засобах масової інформації питань, пов'язаних із так званою етнічною злочинністю. До того ж влада Німеччини відверто визнає існування проблеми ксенофобії, збільшення кількості злочинів, скоєних екстремістами [10].

Найбільший досвід регулювання міжнаціональних відносин нагромаджено у Саксонії та Бранденбурзі, у конституціях яких, серед іншого, закріплено положення про правову основу етноменшин у земельних межах; забезпечуються їх права у сфері культури, освіти, економіки; здійснюється підтримка національних засобів масової інформації тощо.

Останнім часом система місцевого самоврядування в Україні активно розвивається, і приклад німецької системи відносин між федеративним та земельними рівнями, що вдало забезпечує адміністративно-правове регулювання міжнаціональних відносин в Німеччині, може успішно використовуватися і в нашій країні.

Етнонаціональна політика Угорської Республіки орієнтована на стандарти Євросоюзу. В Конституції Угорщини статтею 27 визначено становище національних меншин, їм гарантоване право на створення органів самоврядування (місцевих і загальнонаціональних), передбачено прийняття законів для забезпечення представництва національних та етнічних меншин, що проживають на території Угорщини, сприяння розвитку культури. Створено також ефективні інституційні механізми у системі органів державної влади, а саме:

– Омбудсмен з питань національних та етнічних меншин, основною функцією якого є розслідування або доручання розслідування з приводу порушення прав меншин, та вживання заходів щодо усунення цих порушень.

– Офіс з питань національних та етнічних меншин, метою створення

якого була – координація урядових програм і завдань у сфері розвитку національних та етнічних меншин [1, с. 70-73]. Таким чином, Угорщина утворила таку систему забезпечення прав національним меншинам, яка містить потужні механізми захисту і залучення до державного управління.

Міжнаціональна політика Польщі базується на основі відкоригованого законодавства відповідно до вимог міжнародних документів, підписаних і ратифікованих нею. У Польщі немає окремого законодавчого акту, який регулює права нацменшин. Відповідних законопроект був розроблений, але прийняти його так і не вдалось. Частково питан-

ня національних меншин регулюються міжнародними документами і застосовуються безпосередньо на практиці, що свідчить про пріоритет міжнародного права над національним. Конституція Польщі гарантує польським громадянам, які належать до національних або етнічних меншин, право на збереження й розвиток своїх мов. Про рівність прав усіх громадян свідчить і те, що національні меншини можуть виконувати і публічні функції, навіть служити в поліції [11].

На кінець минулого століття внаслідок двох світових війн політична карта Європи істотно змінилася. Крім утворення нових держав, характерною ознакою цього історичного періоду стало різке посилення міграційних процесів, які вплинули на національний склад населення багатьох країн, насамперед Західної Європи. Один із наслідків цього процесу – значне скорочення мононаціональних держав. Водночас зросла кількість держав, населення яких збільшилося за рахунок представників інших країн, що утворили або поповнили національні меншини. Все це викликало необхідність створення законодавства яке б регулювало міжнаціональні відносини. Проаналізувавши стан міжнаціональних відносин в пострадянських державах, можна зробити висновок, що вони прагнуть зайняти як найвигіднішу, гнучку позицію, водночас, намагаючись міжнародно підтримати свій статус держав, у яких «дійсно забезпечуються права національних меншин», що повинно свідчити про їх демократичність та виконання ними міжнародних зобов'язань, а, з іншого боку, максимально забезпечити права найуразливіших груп без будь яких дезінтеграційних наслідків в середині держави.

Проблема міжнаціональних відносин немає однозначного розв'язку через відмінності й особливості фактичного становища меншин у різних європейських державах і через небезпеки, що становлять меншини для державної цілісності, залежно від офіційно закріплених відносин на рівні держава-меншина.

Кожна країна може на свій розсуд і будь якими методами впливати на етнонаціональну ситуацію на своїх теренах, але головне, щоб при цьому дотримуватись права всіх представників етносів, які проживають або тимчасово перебувають на її території. У рамках міжнародних європейських організацій та на рівні кожної окремої держави європейського регіону вже прийнято ряд документів, що гарантують захист прав меншин, проте реальна ситуація свідчить про багато суперечливих моментів та небажання багатьох держав реально вирішити проблеми, що стосуються існування на їх території національних меншин.

Підводячи підсумки цього огляду, слід підкреслити, що питання автономії для меншин завжди було досить суперечливим, особливо



в країнах Центральної та Східної Європи. Втілення політик, спрямованих на автономію, включає в себе переслідування принаймні двох основних цілей, а саме: задоволення та реалізацію вимог меншини щодо збереження її етнокультурної самобутності, з одного боку, і забезпечення збереження держави в її визнаних на міжнародному рівні кордонах, з другого. Таким чином, два підходи, юридичний (правозахисний) і безпековий, насправді пов'язані між собою, а який з вимірів переважає – це залежить від конкретних обставин, як-от внутрішня й зовнішня політична ситуація, часові рамки, позиція потужних глобальних «гравців» тощо. Незважаючи на те, що існує певна тенденція вважати автономії ефективним механізмом запобігання конфліктам та врегулювання конфліктів, ця тенденція ще не отримала загальноєвропейського визнання й популярності.

З метою вдосконалення нормативно-правової основи регулювання міжнаціональних відносин, пропонуємо запозичення відповідного позитивного зарубіжного досвіду, а саме: щодо захисту політичних прав і інтересів національних груп у системі державних інститутів (Польща, Угорщина); щодо методів адміністративно-правового регулювання (Федеративна Республіка Німеччина); щодо закріплення основ національно-культурної автономії (досвід Іспанії і Фінляндії).

Використовуючи досвід зарубіжних колег для врегулювання міжнаціональних відносин Україні необхідна послідовна демократизація держави, неухильне забезпечення законності та захисту національних прав на рівні особистості, а не тільки на рівні народу. Вивчивши зарубіжний досвід можна уникнути помилок у побудові етнопанональної політики, але слід враховувати, що запозичені норми іноземного законодавства необхідно «адаптувати» до особливостей українського менталітету.

#### *Бібліографічний список*

1. Вітман К. М. Етнопанональна політика постсоціалістичних країн: моделі, особливості, проблеми : монографія / К. М. Вітман. – К. : Логос, 2007. – 336 с.
2. Мишловская О. Правовые и институциональные основы решения проблем этнопанональных меньшинств : европейский опыт / О. Мишловская // МАПСТЕРІУМ. – 2002. – Вип. 10. – С. 87.
3. Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ [Електронний ресурс] / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Режим доступу : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1132054976>.
4. Чихладзе Л. Т. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Л. Т. Чихладзе. – М. : Феникс. – 2008. – 344 с. – С. 69.



5. Соколова Е. Н. Защита прав национальных групп в системе государственного управления (на примере Боснии и Герцеговины) / Е. Н. Соколова // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 108-109.
6. Селезнев А. Центр и регионы (из зарубежного опыта) / А. Селезнев // Духовное наследие. – 1995. – № 12. – С. 4-6.
7. Туряница С. Захист етнонаціональних меншин Німеччини / С. Туряница // Наукові записки. – 2007. – Вип. 33. – С. 452-461.
8. Anschütz G.4. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis / Gerhard Anschütz. – Berlin, 1973. – S. 24.
9. Основной закон Федеративной Республики Германия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm](http://vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm).
10. Котляр О.І. Правове врегулювання захисту прав національних меншин Німеччини на федеральному рівні / О. І. Котляр // Адвокат. – 2012. – № 2. – С. 29–34.
11. Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/182>.

*В статтє рассмотрєны особеннєстє построєния этнонациональной политики странами ЕС. Проводитєся анализ правовой базы и особенностей регулєрования межнациональных отношений европейскими государствами.*

*The article describes the features of Ethnic Policy of the EU. The legal framework and features of regulation of interethnic relations European countries is analysed.*

Стаття надійшла до редколегії 03.04.2014

УДК 32.019.51

*Карагіоз Р. С., ОНУ ім. І. І. Мечникова*

## **ПОЛІТИЧНА ЗГОДА ТА НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ ЯК ПОПЕРЕДНІ УМОВИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ У ПЕРЕХІДНИХ СУСПІЛЬСТВАХ**

*Статтю присвячено аналізу проблем політичної єдності та досягнення політичної згоди в перехідних суспільствах. Визначено, що основними елементами політичної згоди є суб'єкти та об'єкти політики та виникаючі між ними відносини. Проаналізовано їх властивості.*

Актуальною як теоретичною, так і практичною проблемою сучасного політичного розвитку країн пострадянського простору