

3.3. Законодавча База прав і свобод людини в Україні як основа толерантності

Необхідність у правових засадах зумовлена особливою роллю права як державно-організаційного, соціального, психологічного і нормативного явища стосовно людського життя і діяльності, на що вказував свого часу Б. Кістяківський [66, с. 725-726]. Ті чи інші аспекти утвердження норм толерантності в праві у процесі демократичного транзиту розглядаються у працях таких учених, як В. Бачинин, О. Тарасишина, Г. Перекрестова, О. Іоффе, В. Доманов, С. Тихонов та ін.

На практиці реалізація цього напрямку в діяльності центральних органів державної влади передбачає розроблення таких правових засад, які б, по-перше, законодавчо проголошували права і свободи людини, по-друге, підтримували й сприяли реалізації специфічних інтересів соціальних груп (демографічних, етнічних, мовних, інших), які є суспільними меншинами, і, по-третє, посилювали боротьбу з проявами дискримінації, ксенофобії, різного роду нетерпимості.

Зазначені напрями діяльності органів влади й управління також потребували приєднання України до прийнятої світовою спільнотою (ООН, ЮНЕСКО, МОП) нормативної бази, поступового входження до європейського правового поля, що встановлює сучасні стандарти прав і свобод та регулює механізми та способи їх захисту. Ясна річ, що приведення вітчизняного законодавства до міжнародно визнаних стандартів вимагає значного часу, врахування особливостей менталітету, усталених традицій і ніяк не може зводитись до простого копіювання чужих взірців. Вирішальною умовою у цьому є наявність політичної волі у провідних акторів, які свідомо спрямовують діяльність відповідних органів влади на досягнення конкретних цілей.

Фундаментом розгортання та реалізації основоположних прав і свобод людини виступає Конституція України, яка містить ряд ключових за своїм значенням положень для забезпечення і розвитку толерантності в нашому суспільстві. Однією з цілей прийняття самої Конституції вказана громадянська злагода (Преамбула). Стаття 21 вказує на те, що усі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах, а стаття 24 встановлює, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних

та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними та іншими ознаками.

Визнання відпочаткової рівності у гідності, правах та свободах усіх людей розгортається у Конституції у право кожного на вільний і всебічний розвиток своєї особистості (стаття 23), тобто поширюється на специфіку здійснюваних і відмінних за своїм змістом чи формою соціальних, культурно-побутових, духовних та інших практик. Водночас обмежуються вектори самореалізації індивіда наявністю певних його обов'язків перед суспільством, необхідністю поважати права і свободи інших людей. Тим самим Основний закон у загальному плані повторює найважливіший принцип толерантності – рівність у дотриманні прав і свобод кожного без надання жодних переваг будь-кому.

Стаття 15 наголошує на тому, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. В Україні гарантується політична багатоманітність (ч. 1 ст. 15 Конституції), завдяки якій досліджуються та втілюються у практику суспільних відносин прогресивні ідеї розвитку різноманітних сторін життя держави. Ця багатоманітність гарантується заборонаю жодної ідеології державою як обов'язкової (ч. 2 ст. 15 Конституції); заборонаю цензури (ч. 3 ст. 15 Конституції); правом кожного на свободу думки і слова, збиранням та поширенням інформації різними засобами (ст. 34 Конституції) тощо [67].

Закріплення в Основному законі принципу плюралізму є актуальним для України, де упродовж значного терміну часу на державному рівні визнавалась лише одна-єдина ідеологія і внаслідок цього тут укорінений у масовій свідомості моноцентричний тип світосприйняття, що й досі виступає потужним джерелом духовного догматизму й нетерпимості, насамперед, політичної.

Акцентується увага на таких важливих складових механізми захисту прав людини, як судовий захист прав і свобод людини та громадянина (ст. 55 Конституції), Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (де на законодавчому рівні пропонується введення його представників на місцях на постійній основі).

Окрім вищевказаних юридичних гарантій, які за сферою дії належать до внутрішньодержавних, в Україні передбачені й міжнародно-правові – можливість звернення до Європейської комісії з прав людини, Європейського суду з прав людини тощо.

Деталізація наведених вище конституційних норм здійснюється у Цивільному кодексі. Стаття 12 підкреслює, що особа здійснює

свої цивільні права вільно, на власний розсуд, а стаття 13 прямо вказує, що при здійсненні своїх прав особа зобов'язана утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб, й у загальному плані окреслює коло соціально прийнятних меж, за які особа не може виходити, реалізуючи свої свободи і права, – дотримуватися моральних засад суспільства [68]. Загальноприйняті на даний час моральні норми і вимоги в суспільстві є одним зі способів регулювання поведінки людини за допомогою установлених приписів, які підтримуються суспільним порядком, силою звичок, велінь, громадською думкою. Не допускаються дії особи, що чиняться з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах, які могли б порушити права інших осіб. Відповідно до цього здійснення цивільних прав особою з порушенням прав інших осіб розглядається як протиправна поведінка.

У Цивільному процесуальному кодексі (ЦПК) міститься положення, яке зобов'язує дотримуватися принципу толерантності при вчиненні процесуальних дій. Ця норма закріплена у статті 5 ЦПК та зобов'язує суд поважати честь і гідність усіх учасників цивільного процесу і здійснювати правосуддя на засадах їх рівності перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Ця норма вказує на дві складові, поза і без яких толерантність унеможлиблюється. Йдеться, по-перше, про те, що суд зобов'язаний *поважати честь і гідність* усіх учасників цивільного процесу; і, по-друге, що суд повинен здійснювати правосуддя на засадах *їх рівності* перед законом і судом.

Статтею 10 ЦПК України вказана норма доповнюється посиланням на те, що сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають рівні права щодо подання доказів, їх дослідження та доведення перед судом їх переконливості. Сутність цього положення полягає у тому, що ЦПК гарантує сторонам рівні процесуальні можливості з метою захисту їх порушених, оспорюваних, невизнаних прав та свобод і законних інтересів. Окрім того, Цивільний процесуальний кодекс надає додаткові гарантії толерантного ставлення до всіх учасників цивільного процесу, запроваджуючи норму, згідно з якою суддя не може розглядати справу у разі, якщо є обставини, що викликають сумніви в об'єктивності та неупередженості самого судді, озброївши у даному випадку учасників процесу правом на відвід судді [69].

Оцінюючи в цілому реальний толерантогенний вплив Конституції на регулювання суспільно-політичних відносин у державі і на

особливості вітчизняної законотворчості, маємо відзначити наступне. Зміст Основного Закону України встановлює сучасні стандарти та норми демократичної організації суспільно-політичного життя і в цьому сенсі виступає авторитетним взірцем для толерантної поведінки громадян. Натомість, як керівництво для повсякденної практичної реалізації її вимог інституційними суб'єктами і окремими громадянами, попри закріпленому у статті 8 принципу верховенства Конституції щодо решти нормативно-правових актів та визначення характеру її норм як норм прямої дії, захист яких безпосередньо гарантується судом, не є достатньо ефективним.

По-перше, текст Конституції відрізняється декларативністю у формулюванні ряду принципів прав людини, які а ріогі держава не здатна виконувати на ділі, і тому така її практична безпорадність, заломлюючись у масовій свідомості, породжує усталену недовіру до її інститутів, у тому числі і в першу чергу до владних – Верховної Ради, уряду та судової системи, а також до інших суб'єктів суспільних відносин, що мають безпосереднє відношення до задоволення життєво важливих потреб людини – до підприємців, інституту охорони здоров'я, освіти тощо. Оскільки характер діяльності таких суб'єктів аж надто далекий від відносин рівноправних, що побудовані на принципі діалогу між громадянином як носієм конституційно закріплених за ним прав і державними інституціями, які повинні реально здійснювати ці права у взаємодії з ним, але не роблять цього належним чином через незабезпеченість необхідними ресурсами (передовсім, матеріально-фінансовими та іншими), то це неминуче породжує серйозні негативні наслідки. З боку громадянина – це нехтування правами інших осіб (діє принцип психологічного захисту власної самооцінки «як до мене, так і я до інших»), корупція (як спосіб все ж таки домогтися реалізації своїх прав), несправедливе отримання імунітетів і привілеїв за рахунок інших осіб у користуванні своїми свободами і правами (як наслідок правового нігілізму).

З боку персоналізованих державних і суспільних інститутів – це зловживання, сваволя, бюрократичне затягування справ, інші суб'єктивно зумовлені чинники обмеження конституційно передбачених прав і свобод людини, безкарність порушення яких завжди при бажанні пояснюється, виправдовується і обґрунтовується реальним браком ресурсів у державі для їх забезпечення на ділі. Парадокс полягає, однак, у тому, що люди у своїй більшості все ж таки погоджуються з подібним декларативним підходом до унормування соціального порядку, а свої надії на краще в реалізації власних прав і свобод покладають на чергового лідера і його команду.

По-друге, текст Конституції містить ряд положень, зміст яких є неоднозначним, не врегульованим у законодавчому плані. Так ст. 11 запроваджує поняття «корінні народи», але не уточнює критерії, за якими цей статус надається, і відповідно – кому конкретно він належить. У сучасних міжнародних правових актах і в українському законодавстві ще не вироблені ідентифікуючі ознаки «корінних народів», чим на повних підставах скористалися, зокрема, автори законопроекту «Про статус кримськотатарського народу», які посилаються при цьому на документ Робочої групи щодо корінних народів, яка діє під егідою ООН. А в ньому допускається визнання спільноти корінним народом не за сукупністю багатьох ознак, а лише за деякими з них. За такого підходу, зазначає В. О. Котигоренко, при вирішенні питання про надання народу статусу «корінного» не обов'язковою може стати і ознака, за якою у міжнародне право був запроваджений сам термін «корінний народ» і яка винесена в назву відповідних документів – Конвенцій МОП № 107 (1957 р.) і № 169 (1989 р.). Згідно з останньою Конвенцією, основоположним критерієм визначення груп, які підпадають під категорію «корінних народів», виступає їхня самоідентифікація, і якщо увести цей принцип до українського законодавства, то принаймні декілька автохтонних етнічних спільнот, що мешкають в Україні, зокрема, росіяни Слобожанщини і Півдня, болгари і гагаузи Буджацького степу, греки Приазов'я, угорці Закарпаття мають право претендувати на цей статус, що може призвести до конфліктних зіткнень між ними і державною владою та спричинити небезпечну напругу в етнічних стосунках [70, с. 186-190].

По-третє, Конституція переобтяжена абстрактно сформульованими положеннями, що значно утруднює використання її статей у якості правовстановчих актів і уможлиблює їх кон'юнктурно-ситуативну інтерпретацію з боку правлячої на даний час політичної сили. Крім того, прибічники різних політичних поглядів, апелюючи до тих самих статей Основного Закону, формулюють і обстоюють несхожі версії їх тлумачення. Скажімо, стаття 10 державною мовою проголошує українську, зобов'язує забезпечувати її всебічний розвиток та функціонування в усіх сферах суспільного життя, але водночас вона гарантує «вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин». При цьому в ній узагалі не йдеться про політику держави щодо мов «корінних народів». Ті ж самі ознаки внутрішньої суперечливості властиві також ст. 11, за якої держава сприяє консолідації української нації, розвитку її культури, але водночас сприяє розвитку мовної і культурної самобутності національних меншин.

На нашу думку, причиною цього змістово-сміслового роздвоєння є підхід авторів тексту Конституції на користь колективних прав і відповідне оперування категоріями, що позначають етнічні групи, – «нація, меншина, корінні народи» тощо. Якби пріоритет був наданий індивідуальним правам людини перед колективними, якби при конструюванні системи прав і свобод виходили з неоспорюваного права самої особистості на власну мовну, етнічну, загалом культурну самоідентифікацію, то й решта прав логічно впливала б і обслуговувала б в індивідуальному порядку специфічні, зумовлені обраним типом самоідентифікації потреби конкретної людини. І в особи не було б необхідності підкорятися ззовні встановленій груповій нормі, яка претендує при цьому на те, щоб її сприймали, як прояв власної волі. І це цілком відповідало б положенню Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, яка їхні права передбачає захищати не як власне групові (колективні) права, а шляхом захисту прав окремих осіб, які до таких меншин належать.

У підсумку до цього сюжету додамо також, що зазначені вади Конституції повторюються в цілому ряді законів, через що до них постійно вносяться зміни, а окремі статті в них отримують офіційне тлумачення з боку Конституційного Суду. Так із моменту свого ухвалення до закону про політичні партії і до закону про об'єднання громадян було внесено більше ніж по 10 змін, а окремі статті неодноразово розглядалися на предмет їх відповідності Конституції.

Концептуальна недосконалість конституційно визначеного відношення держави до мовного питання, що безпосередньо впливає на стан толерантності в суспільстві, відбилася і в підході до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Від імені України її було підписано 2 травня 1996 року в м. Страсбурзі та ратифіковано Верховною Радою у грудні 1999 р. (Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» № 1350-XIV). Однак Конституційний Суд України своїм рішенням від 12 липня 2000 р. № 9-рп скасував цей закон за формальною ознакою, а саме через порушення процедури його оприлюднення. Відповідно виникла потреба повторної ратифікації Хартії, і вдруге її ратифіковано 15 травні 2003 р. (Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» № 802-IV). Але в силу певних обставин ратифікаційну грамоту було депоновано тільки через 2 роки – 19 вересня 2005 р., і відповідно до ст. 19 Хартії цей міжнародний договір набрав чинності для України лише 1 січня 2006 р.

Згідно з цим законом Україна взяла на себе зобов'язання щодо 45 пунктів та підпунктів Хартії до 13 мов національних меншин: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримсько-татарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської. Відтак, цей документ потенційно містить потужний імпульс толерантизації відносин у культурно-мовній сфері українського суспільства.

Однак, як свідчать аналіз, у ньому відсутній ряд принципових положень Європейської Хартії, втілення яких практично задовольнило б мовні потреби частини населення і тим самим нівелювало б численні політичні спекуляції на цю тему. Йдеться, зокрема, про такі положення Хартії.

По-перше, закон не передбачає застосування вимог Хартії до нетериторіальних мов.

По-друге, не міститься зобов'язання надавати дошкільну, початкову, середню, професійну, вищу освіту регіональними мовами та мовами меншин, а також створювати умови для вивчення цих мов як окремих дисциплін університетської освіти.

Далі. Держава не взяла на себе гарантії обвинуваченій особі користуватися своєю регіональною мовою або мовою її меншини; не дозволила складати клопотання, інші документи, пов'язані з кримінальним судочинством, відповідною регіональною мовою або мовою меншини, залучати за необхідності перекладачів без додаткових витрат для зацікавлених осіб. Тим самим прямо порушується згадана вище ст. 10 Конституції, що гарантує вільне використання мов меншин; знецінюється право особи на захист, що гарантовано ст. 63 Конституції, і опосередковано ставиться під сумнів виконання ст. 24 щодо рівності всіх перед законом, заборони привілеїв чи обмежень за мовними ознаками.

Крім того, законом не передбачається використання регіональних мов або мов меншин у рамках регіонального або місцевого самоврядування; публікування законів, інших нормативно-правових актів цими мовами, сприяння засобам масової інформації у використанні цих мов, професійній підготовці журналістів указаними мовами.

Мінімум положень Хартії втілені у статтях закону стосовно використання регіональних мов або мов меншин у діяльності різних закладів культури, книгодрукуванні. Україна не зобов'язалась залучати носіїв цих мов до планування і здійснення культурної діяльності, до збереження відповідних культурних цінностей і поширення інформації про них відповідними мовами.

Натомість законодавець спеціальним пунктом застерігає від того, щоб заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважалися такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до статті 2 цього Закону поширюються положення Хартії [71].

Оцінюючи характер чинного закону, мусимо відзначити, що держава свідомо уникає організації нормативно-правових підвалин використання громадянином регіональних мов або мов меншин у суспільному житті, що є його невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основних свобод людини, а її мовна політика ще не забезпечує гармонічне поєднання принципів поваги до культурного розмаїття і дотримання національного суверенітету, про що, зокрема, йдеться у Преамбулі Хартії. Регіональні мови та мови меншин сьогодні в Україні опиняються на узбіччі державного життя, і вживання їх обмежується рамками побуту людей. Вади цього Закону, як слушно зауважують фахівці, несуть небезпеку суспільного конфлікту [72, с. 5].

Цілком логічними виглядають Рекомендації, прийняті на 1090 засіданні Комітету міністрів Ради Європи *Rec Chr (2010) 6* від 7 липня 2010 року щодо застосування Європейської хартії Україною, в яких, зокрема, йдеться про необхідність «забезпечити носіям мов меншин право здобувати освіту своїми мовами», «забезпечити їхнє використання для доступу до вищої освіти», оптимізувати порядок використання цих мов у місцевих і регіональних адміністраціях, докласти зусиль для створення й сприяння національних культурних центрів, а також забезпечити гарантії розвитку цих мов в умовах обов'язкового функціонування режиму дублювання українською мовою та супроводу субтитрами фільмів і продукції засобів масової інформації.

Менша кількість суперечливих положень властива Закону «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р., який основою державної політики в національному питанні вважає реалізацію принципу нерозривної єдності права людини та права національностей і гарантує всім, незалежно від національного походження, рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права й свободи на розвиток національної самосвідомості та самовиявлення. Демократичним за духом є наголос на тому, що громадянин, який

належить до національної меншини, вільний у виборі обсягу і форм здійснення своїх прав у зв'язку з його груповою належністю (ст. 13).

Окремою статтею цього закону (ст. 6) держава гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству.

Важливою складовою цього закону є положення про створення в органах законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування комісій, структурних підрозділів, дорадчих рад для врегулювання питань розвитку національних меншин (ст. 5).

Разом з тим закон не містить конкретних механізмів реалізації передбачених прав. Так ст. 8 декларує, що в роботі органів державної влади, установах і організаціях у місцях, де більшість становить певна меншина, може використовуватися її мова. Однак не конкретизоване поняття «місце», не встановлений порядок того, хто і на підставі чого, а також у який спосіб вправі розпочати запровадження на ділі використовувати мову меншини [73].

Легітимний простір для самоорганізації і самовиявлення людини, чим власне досягаються також й цілі толерантності у вітчизняному соціумі, надають такі важливі закони, як:

– *«Про об'єднання громадян»* від 16.06.1992 року, за яким (ст. 3) національно-культурні, творчі та деякі інші інтереси, задля реалізації котрих створюються громадські організації, кваліфікуються як «законні». Водночас зазначається, що не підлягають легалізації і забороняються такі організації, які займаються пропагандою війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалюють національну та релігійну ворожнечу; обмежують загальновизнані права людини (ст. 4) [74].

– *«Про політичні партії в Україні»* від 5.04.2001 року, де закріплені їхні права і свободи щодо пропагування та реалізації ідей та цілей, рівність їх перед законом, свобода від довільного втручання з боку влади та посадових осіб. Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і

суспільного життя; оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації. Водночас цей закон забороняє ті партії, які пропагують війну, насилля, розпалюють міжетнічну, расову чи релігійну ворожнечу, посягають на права, свободи і здоров'я людей [75].

– «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 року, яким встановлюються однакові для всіх мешканців (громадян, іноземців, осіб без громадянства) свободи, права і обмеження на проживання та пересування її територією [76];

– «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 року, в якому за межі толерантного ставлення виводиться діяльність з виготовлення, поширення та пропаганди порнографії, фашизму, бузувірства, наркоманії, неповаги до релігійних святинь (ст. 2) і водночас упорядковується виготовлення та розповсюдження продукції сексуального чи еротичного характеру (ст. 8) [77].

– «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р., який, зокрема, гарантує усіляку підтримку з боку держави розвитку принципу багатоманітності стосовно сфер науки та культури [78].

– «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.1992 р., у якому вказується, що іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом, мають ті самі права і свободи, виконують ті самі обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України (ст. 2) [79].

Гуманістичні принципи освіти й виховання підростаючого покоління проголошені в законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про вищу освіту».

Магістральним шляхом утвердження в незалежній молодій українській державі принципів і норм толерантності є приєднання її до чинної міжнародно-правової бази і приведення вітчизняного законодавства до існуючих у світі та Європі загальновизнаних стандартів у даній сфері. Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Указом Президента України від 30 серпня 2000 року № 1033 із метою координації діяльності органів держав-

ної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України було створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Для упорядкування механізму входження України до чинного міжнародного та європейського правового поля парламентом ухвалений спеціальний закон *«Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»* від 21 листопада 2002 року [80].

Кабінетом Міністрів України ухвалений Регламент, згідно з яким усі постанови цього центрального органу виконавчої влади мають бути опрацьовані на відповідність європейським стандартам отримання прав людини (параграф 47) [81, с. 12].

Серед найважливіших законів, що покликані сприяти приведенню українського законодавства стосовно прав і свобод людини до міжнародно визнаних стандартів, у першу чергу, слід назвати наступні:

- «Про приєднання України до статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 року [82];
- «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 14 липня 1997 року [83];
- «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 року» від 3 серпня 2006 року [84];
- «Про ратифікацію факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 18 грудня 2002 року» від 27 липня 2006 року [85];
- «Про ратифікацію Європейської Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів від 24 листопада 1977 року» від 16 березня 2007 року» [86];
- «Про приєднання України до Конвенції Ради Європи про охорону нематеріальної культурної спадщини (995-d 69) від 17 жовтня 2002 року» від 6 березня 2008 року [87];
- «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [88];
- «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії від 3 травня 1996 року» від 14 вересня 2006 року [89];
- «Про ратифікацію Протоколу № 1 до Європейської конвенції про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню» від 13 вересня 2001 року [90].

Слід зазначити, що деякі ключові за значенням міжнародні акти були ратифіковані Україною ще під час її перебування у складі СРСР. Ідеться, зокрема, про Всезагальну декларацію прав людини ООН 1948 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 1966 року. Інші ж акти, як, наприклад, Європейська культурна конвенція 1954 року, набули чинності через відповідні постанови Верховної Ради або Кабінету Міністрів.

Важливою державною інституцією щодо моніторингу стану прав людини і реалізації державної політики в цьому плані стала запроваджена, згідно з прийнятим наприкінці 1997 року законом, посада Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який від імені парламенту покликаний здійснювати контроль, зокрема, за запобіганням будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод. Український омбудсман щорічно готує звіт щодо дотримання прав людини і виступає з ним перед Верховною Радою. За період з 2004 до травня 2009 року до Уповноваженого звернулось близько 700 осіб щодо порушення принципу рівності за різними ознаками. Від іноземців та осіб без громадянства надійшло понад 250 подібних звернень. Загалом до Уповноваженого Ніни Карпачової звертається з особистих питань 50-70 осіб, і більшість зі справ залишаються нерозглянутими [91].

Здійснюється також громадський моніторинг з дотримання прав і свобод людини. Впливовими у цьому плані є щорічні доповіді, що готуються правозахисними організаціями. За оцінкою Української Гельсинської спілки стан справ з дотриманням прав людини в Україні у 2008 році погіршився. Ця ж тенденція спостерігається і у двох наступних роках [92]. Human Rights Watch, аналізуючи ситуацію за 2009 рік, вважає її «невтішною». Головними проблемами залишаються тортури в тюрмах, дискримінація жінок на роботі, ворожість населення до біженців та мігрантів. Справжнім викликом толерантності стало насилля з боку міліції – кожен чотирнадцятий житель України зазнавав міліцейських катувань [93]. Усі ці явища виступають водночас і наслідками, і передумовами суспільної нетолерантності. Вони живляться за рахунок глибокої економічної кризи, затяжного політичного конфлікту, недовіри з боку громадян до влади і політиків.

Україна – це відкрита держава, що багатопланово, різноманітними зв'язками пов'язана з іншими країнами старого континенту і безпосередньо відчуває на собі європейські впливи. Останніми роками Європейська комісія проти расизму і нетерпимості (ECRI)

стурбована розповсюдженням расизму в Європі, який особливо відчувається і навіть входить у політичну практику в країнах, що зіткнулися з економічною кризою, – мовиться в доповіді ECRI, оприлюдненій улітку 2009 року. Автори доповіді вказують на «небезпечні прояви расизму і нетерпимості» в країнах-членах Ради Європи. Комісія «стурбована посиленням атмосфери ворожості по відношенню до людей, які є мусульманами або сприймаються як мусульмани», а також «проявами антисемітизму, який усе більше розповсюджується в багатьох європейських державах». Крім того, ECRI жалкує, що расизм «проти чорних» до цих пір значною мірою наявний у Європі і «недостатньо усвідомлений», також комісія відзначає «порушення прав людини, від яких страждають цигани». За даними ECRI, негативна атмосфера в суспільстві «підживлюється деякими засобами масової інформації, а також використанням расистських і ксенофобських аргументів в політичній практиці».

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості оприлюднила в травні 2009 року третю моніторингову доповідь щодо України, в якій висловлено занепокоєння низьким рівнем боротьби з расизмом та нетерпимістю. Було зазначено, що українська влада вже тривалий час не ухвалює комплексний пакет цивільного та адміністративного антидискримінаційного законодавства, не виконала рекомендацію змінити статтю 161 Кримінального кодексу для того, щоб полегшити переслідування будь-кого, хто підбурює до расизму і нетерпимості [94].

Іншим прикладом прямого нехтування європейською нормою може слугувати справа Олександра Яременка проти України. Отримавши рішення Європейського суду, Верховний суд України 31 липня 2009 р. залишив без змін своє рішення, яке, власне, й було оскаржено в Страсбурзі [95].

Як показує аналіз, приведення українського законодавства до сучасних демократичних стандартів виявляється достатньо складним завданням, розв'язання якого зустрічає опір з боку різноманітних чинників. До об'єктивних перешкод на шляху до загально визнаних у демократичному світі стандартів можна віднести брак кваліфікованих кадрів державних службовців, нестачу фінансових ресурсів, інерцію авторитарного мислення широких верств населення; до суб'єктивних – незацікавленість значної частини політичної еліти у виконанні Україною взятих на себе зобов'язань тощо.

Стереотипні уявлення, що склалися в масовій свідомості, також суттєво заважають утвердженню демократичних стандартів толерантності. Одним з індикаторів і водночас передумов її вкорінення у

суспільну практику є гендерна рівність. Особливо показовою у даному разі є представленість жінок у виборних органах влади, насамперед, у парламенті країни. За нашими підрахунками, за роки незалежності у складі Верховної Ради України депутати-жінки становили:

Перше скликання (1990-1994 роки) – 2,2 %;

Друге скликання (1994-1998 роки) – 4,0 %;

Третє скликання (1998-2002 роки) – 8,0 %;

Четверте скликання (2002-2006 роки) – 6,2 %;

П'яте скликання (2006-2007 роки) – 8,9 %;

Шосте скликання (2007 – наш час) – 7,8 %.

Вибори до Верховної Ради третього і четвертого скликань відбувалися за змішаною системою, і відповідно доля жінок-кандидатів у депутати, що отримали свій мандат безпосередньо від виборців, складала 7,1 % та 3,1 %. Зауважимо, що, починаючи з 2006 року, вибори до парламенту відбуваються виключно на пропорційній основі за партійними списками.

Співставлення наведених цифр свідчить, по-перше, про те, що в Україні має місце латентна дискримінація за статевою ознакою, при цьому традиційно перевага чоловікам у політиці віддається, насамперед, на рівні масової свідомості. Оскільки кількість жінок, що мають право голосу, набагато перевищує відповідну кількість чоловіків, ми можемо дійти висновку про значний вплив традиційно-патріархальної ментальності в українському суспільстві. По-друге, еліта робить поки що перші кроки щодо надання жіноцтву більших можливостей у політиці, але вони виявляються вкрай недостатніми. Так за 18 років української незалежності головами обласних державних адміністрацій жінки призначалися лише чотири рази, а на керівних посадах у центральних органах виконавчої влади жінок тільки 4,2 % [96, с. 6]. У результаті, за даними ООН, за рейтингом щодо гендерної збалансованості в парламенті Україна посідає 111 місце в світі (для порівняння: Росія – 80, Грузія – 74, Латвія – 56) [97, с. 150].

На окрему увагу в Україні заслуговує питання досягнення релігійної толерантності. Закон «Про свободу совісті і релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. на ділі забезпечив свободу совісті, яку класик сучасної політичної науки Дж. Роулз вважає базовою, що має пріоритет щодо інших свобод [98, с. 212]. Указом Президента України від 21 березня 2002 року № 279 «Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього СРСР стосовно релігії та відновлення пору-

шених прав церков і релігійних організацій» створені більш сприятливі передумови для вільного розвитку релігійних громад і задоволення духовних потреб віруючих. Починаючи з 2005-2006 навчального року, з шостого класу в школах України запроваджується курс «Християнська мораль та етика».

Проте життя вимагає змін та доповнень до нормативної бази, з огляду на необхідність більш ефективного регулювання міжцерковних відносин, які слугують постійним джерелом відтворення настроїв нетерпимості на ворожнечі між різними групами віруючих.

У 2006 році Парламентська Асамблея Ради Європи закликала парламенти держав-членів провести дебати з питань свободи слова й поваги релігійних вірувань та доповісти про їхні результати Асамблеї. Верховна Рада упродовж чотирьох років так і не відреагувала на цю рекомендацію. Останні парламентські слухання з даної проблеми в стінах українського парламенту відбулися у 2005 році під назвою «Свобода совісті й ідентифікація особи». Малопомітною є реакція української сторони на зауваження Ради Європи стосовно вітчизняного законодавства про віросповідання, викладені у Резолюції ПАРЄ № 1466 від 05.10.2005 р. За час, що сплинув, Україна не прийняла нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», хоча про потребу в цьому неодноразово нагадували і вчені, і представники конфесій.

Існують такі питання, які в українському політичному дискурсі взагалі не обговорюються, хоча вони вже знайшли в Європі законодавчо визначений спосіб свого розв'язання. Як приклад, можна навести проблему одностатевих стосунків. Відомо, що Україна першою із колишніх радянських республік ще 12 грудня 1991 року скасувала закон про кримінальну відповідальність за добровільні гомосексуальні стосунки. Проте дана доволі делікатна тема зовсім не представлена в позиціях жодної політичної партії, не кажучи вже про хай там які законодавчі ініціативи щодо врегулювання статусу сексуальних меншин.

Нормативно-правове забезпечення толерантності, на наше переконання, не обмежується розробленням органами влади відповідних актів, а обов'язково включає якість застосування їх у повсякденній управлінській діяльності, що, у свою чергу, залежить від рівня знань і вмінь професійно-етичного плану, навичок консенсусно-конвенційної культури державних службовців. У «Загальних правилах поведінки державного службовця», затверджених Наказом Головного управління державної служби України від 23 жовтня 2000 року № 58, у якості принципів їхньої діяльності названі

забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, політична неупередженість, гуманізм, повага до приватного життя, необхідність підтримувати довіру у суспільства і відповідати очікуванням громадян.

Державний службовець повинен додержуватися високої культури спілкування, уникати нестриманості у висловлюваннях, «виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців» (ст. 14) [99].

На наш погляд, вказані правила варто було б доповнити положеннями щодо необхідності толерантного відношення до представників не тільки релігійних організацій, але й меншин – мовних, етнічних, інших, а також до політичних партій і громадських рухів. Крім того, слід передбачити обов'язок володіти регіональними мовами або мовами меншин у спілкуванні в місцевостях їх скупченого проживання. Для вдосконалення комунікативної толерантності корисними виявилися б тренінги з професійної етики та толерантності для державних службовців під час регулярних занять з підвищення кваліфікації на базі відповідних обласних центрів.

* * *

Таким чином, аналіз нормативно-правового забезпечення толерантності дозволяє зробити такі висновки.

У світі склалася розгалужена система нормативно-правових підвалин толерантності, в розвитку якої ми виділяємо такі етапи:

– *перший* – XVI-XVII ст. – коли ухвалюються правові акти, у зв'язку з релігійним розколом у Європі, які були призначені для регулювання гострих конфліктних відносин між різними конфесійними спільнотами як усередині окремих країн, так і в міждержавних стосунках. Толерантність у питаннях віри отримала в цей час своє підґрунтя як складова державної політики у відповідних правових актах верховної влади;

– *другий* – XVIII – перша половина XX ст., коли захист прав релігійних, національних, мовних меншин у Європі та Північній Америці поступово перетворюється на один із важливих принципів конституційного упорядкування політичного життя, на невід'ємну складову міжнародного права, що розвивалося з переважаючою орієнтацією на ліберальні цінності.

Упродовж цих двох етапів зміст толерантності як норми поступово поширюється за межі віротерпимості владного суб'єкта на

інші групи і меншини – мовні, етнонаціональні, а у міру утвердження демократії – політичні (партії), соціальні (профспілки). При цьому суб'єкт знання про ситуацію толерантності і суб'єкт влади щодо управління та регулювання нею був поєднаний у єдиній особі суверена, наділеного повноваженнями державного керівництва, який самостійно вирішував питання щодо надання статусу толерованих тим чи іншим суб'єктам;

– *третій* – починаючи з другої половини ХХ ст., міжнародним співтовариством визнається інститут універсальних прав і свобод людини, формуються регіональні системи захисту цих прав і свобод, відповідні зобов'язання на рівні окремих держав фіксуються у низці міжнародних угод, декларацій, інших документів, втілюються у конституціях, міждержавних договорах тощо. Найбільшого розвитку ця система набула в Європі, де уповноважені наддержавні органи визначають напрями вдосконалення системи захисту прав і свобод – фундаменту толерантності, здійснюють моніторинг правозастосування європейських норм на національному рівні, забезпечують відновлення справедливості через спеціальну судову інстанцію – Європейський суд з прав людини, до якої може звернутися будь-який громадянин кожної європейської країни з позовом проти владної держави у разі порушення нею його прав і свобод.

На третьому етапі суб'єкт знання про ситуацію толерантності і суб'єкт влади, який, спираючись на свої повноваження, здатен розв'язати цю ситуацію відповідно до прийнятих міжнародних, регіональних стандартів, роз'єднуються, і відносини між ними трансформуються із піддансько-дозвільної парадигми у договірну громадянсько-правову.

Третій етап характеризується свідомим прагненням цивілізованих держав світу до фундації своєї політики з урахуванням цінностей гуманізму, культурного плюралізму, виховання терпимості до інакшості Іншого через освіту, засоби масової інформації, транскордонне співробітництво, туризм тощо.

Чинну сукупність нормативно-правових актів, у контексті яких підтримується й забезпечується толерантність як норма, як принцип дії, як суспільна інституція загалом, можна класифікувати у такі три групи:

– перша група містить акти, що конституують і гарантують *основоположні свободи і права людини* – фундамент толерантного ставлення до різних людей, незалежно від їх соціального поход-

ження і становища, світогляду і політичних поглядів, майнового і освітнього рівня, місця проживання тощо;

– друга група охоплює акти, які визначають і захищають *принцип рівності* та поваги до людини у зв'язку з її *груповою належністю* – расовою, статевою, етнонаціональною, мовно-культурною, релігійною, соціально-статусною, іншою;

– третю групу утворюють акти, спрямовані на *протидію* ксенофобії, *подолання* дискримінації, расизму, агресивного націоналізму, на *виховання* цінностей та ідеалів гуманізму, людяності, сприяння відкритості та *діалогу* між народами, громадянами, особливо молоддю, на обмін духовними і культурними надбаннями і досвідом.

Ухвалення ЮНЕСКО Декларації принципів толерантності (1995 р.) ознаменувало остаточне перетворення її на один із стандартів правової демократичної держави та організації суспільно-політичного життя і розвитку культури, на визнану норму взаємин між соціальними групами в умовах сегментарного розділення суспільства і тенденції до глобалізації та інтенсифікації міжкультурних взаємодій і обміну на різних рівнях буття людей.

Оцінюючи ситуацію із правовим забезпеченням утвердження толерантності в Україні, ми можемо зробити такі висновки:

1. Україна визначила у якості стратегічного напрямку своєї політики курс на інтеграцію до європейських структур, до розбудови сучасного демократичного плюралістичного суспільства. Конституція закріпила основоположні права і свободи людини – фундамент толерантності.

2. Для утвердження толерантності, консенсусно-конвенційної культури у різних сферах суспільного життя і головних державних інституціях ухвалені цілий ряд важливих законів, зміст і дух яких відповідає сучасним світовим і європейським вимогам.

3. Щодо стану реалізації в життя принципів та ідеалів толерантності Україна ще перебуває на початковому етапі, і для подальшого просування в цьому напрямі потрібно вжити додатково деяких важливих заходів:

– Україна мала б приєднатися до низки міжнародних угод. Ідеться, зокрема, про Декларацію ООН про поширення серед молоді ідеалів миру, взаємної поваги і взаєморозуміння між народами (1965 року), Декларацію і обов'язок окремих осіб, груп та установ суспільства сприяти і захищати загально-визнані права людини та основні свободи, Всесвітню декларацію про культурну багатоманітність, а також про низку

важливих рекомендацій Ради Європи щодо виховання терпимості, сприяння толерантності у міжетнічних, міжрелігійних відносинах, запровадження та збагачення практики мультикультуралізму тощо;

– Українські міста мали б приєднатися до Європейської коаліції міст проти расизму.

4. Передумовою успіху в утвердженні толерантності є повне, послідовне, справедливе виконання Україною усіх прийнятих на себе зобов'язань, безумовне втілення в життя вже ухвалених законів.

5. Україні потрібно докладати значно більших зусиль щодо подолання корупції, внаслідок якої гальмується та викривлюється процес утілення в життя законності. За словами президента Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) Драга Коса, в Україні не спостерігається чіткого виконання Конвенції ООН і відповідної Конвенції Ради Європи щодо запобігання корупції, за рівнем поширення якої Україна опустилась на 134 місце у світі. Як один із наслідків корупції – тут, на думку поважного європейського експерта, процвітає правовий нігілізм і наявний суттєвий розрив між уже ухваленими законами та рівнем їх виконання [100, с. 6].

6. У питаннях, що стосуються норм діяльності державних службовців, підвищення їх професійної кваліфікації, слід виходити із вимог європейських актів, що спрямовані на забезпечення високої культури толерантності в діяльності представників органів влади, місцевого самоврядування і управління.

7. Для працівників органів державної влади і місцевого самоврядування необхідно запровадити регулярну перепідготовку з питань етнології, політичної аналітики, управління конфліктними ситуаціями, теорії і методів публічного адміністрування, на яких ознайомлювати їх з консенсусно-конвенційними формами, методами та прийомами роботи в цих напрямках, організувати практичні тренінги з комунікативної толерантності.