

УДК 323.15

Т. Б. ХАЛАВКА

## **ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ “НАЦІОНАЛЬНА МЕНШИНА” ЯК ОБ’ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Проаналізовано європейські та українські нормативні акти, а також сучасні погляди закордонних і вітчизняних учених щодо визначення поняття “національна меншина”. Запропоновано ввести в науковий дискурс термін “споріднена меншина” як характеристику національної меншини, яка проживає на прикордонних із спорідненою державою територіях.*

**Ключові слова:** національна меншина, споріднена меншина, споріднена держава, етнонаціональна політика.

*The article deals with the European and Ukrainian legislations and current views of foreign and domestic scholars on the definition of a minority. It has been offered to introduce the term “kin-minority” into the scientific discourse as a characteristic of the national minorities living in the regions bordering on the kin-state.*

**Key words:** national minority, kin-minority, kin - state, ethno policy.

Термін “національна меншина” широко використовується в законодавчій базі України, а також у наукових працях багатьох науковців. Однак контекст цього значення в різних нормативних актах і наукових дискурсах суттєво відрізняється. Це у свою чергу призводить до відсутності конкретизації визначення головного об’єкта державної етнонаціональної політики – національних меншин. Актуальність даного дослідження полягає в тому, що Верховною Радою України заплановано в найближчий час розглянути низку законопроектів “Про державну етнонаціональну політику”, де наводяться різні визначення терміну “національна меншина”.

Зазначену тему досліджували В. Євтух, Дж. Джексон-Пріс, Ф. Капоторті, О. Картунов, П. Надолішній, В. Трощинський та В. Якубова.

В. Трощинський в “Енциклопедичному словнику державного управління” зауважує, що “національні меншини – соціокультурний феномен, який до цього часу не знайшов загальноприйнятого (універсального) тлумачення в міжнародному праві. Є лише низка міжнародноправових критеріїв, які стосуються розуміння цього поняття” [3, с. 472].

Метою роботи є навести визначення категорій, які входять до об’єкта державної етнонаціональної політики, а саме поняття “національна меншина”, а також увести в науковий дискурс нове поняття “споріднена меншина”. Для досягнення зазначеної мети необхідно провести аналіз існуючої нормативно правової бази в Україні, загальноєвропейських нормативних і рекомендаційних документів, а також трактування даного терміну українськими та закордонними науковцями. У контексті реалізації етнополітики на прикордонних поліетнічних територіях запропоновано вжити у науковому дискурсі терміна “споріднена держава” та “споріднена меншина”. Уточнення терміна “національна меншина” та його характеристик важливе з точки зору визначення об’єкта державної етнополітики.

Визначення категорійного апарату поняття “національна меншина” систематизовано за такими принципами:

- 1) національна меншина в нормах міжнародного права, яке закріплено в нормативних документах ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних структур;
- 2) національна меншина в понятійному апараті українського законодавства;
- 3) національна меншина в науковому дискурсі закордонних та вітчизняних науковців, політиків.

*Національна меншина в нормах міжнародного права, яке закріплено в нормативних документах ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних структур.* Термін “меншість”, використовуваний у системі Організації Об’єднаних Націй, зазвичай відноситься до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, відповідно до Декларації Організації Об’єднаних Націй про меншини. Усі держави мають одну або кілька груп меншин на їх національних територіях, які характеризуються своєю національною, етнічною, мовною чи релігійною самобутністю, яка відрізняється від більшості населення. Різницю між національними меншинами та корінними народами описано в Рекомендаціях, які підготовлені Офісом Верховного комісара з прав людини Організації Об’єднаних Націй у 2010 р., та зазначено, що корінні народи можуть претендувати на права меншин за міжнародним правом. Однак меншинам не обов’язково мати тривалого спадкового, традиційного та духовного зв’язку з територіями, на яких вони проживають, це зазвичай асоціюється з ідентифікацією корінних народів [13].

Найбільш точно визначення “національної меншини” наведено в Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) “Про захист прав національних меншин” (1995 р.). Власне, під поняттям “національні меншини” потрібно розуміти групу осіб у будь-якій державі, які:

- проживають на території цієї держави і є її громадянами;
- підтримують давні, міцні і неперервні зв’язки з цією державою;
- володіють чіткими етнічними, культурними, релігійними і мовними особливостями;
- є достатньо представницькими, хоча і менш чисельними порівняно з рештою населення цієї держави або будь-якого регіону цієї держави;
- охоплені прагненням спільно зберігати елементи, які складають їх спільну своєрідність, включаючи свою культуру, традиції, релігію і мову” [8, с. 3].

Больцанівські рекомендації ОБСЄ про національні меншини в міждержавних відносинах (2008 р.) та Люблянські керівні принципи ОБСЄ щодо інтеграції у різноманітних суспільствах (2012 р.) дають таке визначення національних меншин: “вживане в даному документі поняття “національна меншина” охоплює широкий спектр груп меншин, включаючи релігійні, мовні та культурні, а також етнічні меншини, незалежно від того, визнані вони такими чи ні державами, на території яких вони проживають” [2].

Підхід, який практикується в ОБСЄ, ґрунтується на принципі, згідно з яким приналежність особи до національної меншини – це предмет її особистого вибору, і здійснення такого вибору не повинно тягнути за собою ніяких негативних наслідків.

Отже, головна дискусія у міжнародних нормативно-правових документах, як зрештою в науковому світі, зводиться до того, чи вважати новоприбулі іммігрантські етнічні громади національними меншинами. І тут різниця у підходах

проглядається у першу чергу між власне міжнародними організаціями такими, як ООН, ОБСЄ і європейськими структурами, зокрема Радою Європи та ЄС.

*Національна меншина в понятійному апараті українського законодавства.* Закон України “Про національні меншини в Україні” від 1992 р. дає досить узагальнене визначення національних меншин: “До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою”. Тобто фактично всіх неукраїнців віднесено до національних меншин. Такий же неконкретизований підхід застосовано в Концепції державної етнонаціональної політики, затвердженій КМУ та поданій на розгляд ВРУ. Згідно з цим документом, національна меншина – це “спільнота громадян України, які не є українцями за етнічним походженням, виявляють почуття етнічного самоусвідомлення та спільності між собою” [9]. Однак в інших нормативно-правових актах ми знаходимо розподіл усіх “неукраїнців” за національністю принаймні на чотири окремих групи, до яких застосовуються абсолютно різні як міжнародні, так і власне українські законодавчі норми – національні меншини, корінні народи, трудові мігранти та біженці.

Конституція України в статті 11 зауважує, що “Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”. Зважаючи на рівноправність вживання понять “корінні народи” та “національні меншини”, тим самим законотворець відділив корінні народи від національних меншин. До корінних народів застосовуються практично ті ж самі нормативні акти, як і до національних меншин, але при цьому правова база, що регулює їхні взаємовідносини з органами влади, є значно ширшою та включає в себе не тільки культурно-освітні заходи, але і соціально-економічні.

*Національна меншина в науковому дискурсі закордонних і вітчизняних науковців, політиків.* Серед найбільш відомих визначень національної меншини, сформульованих закордонними вченими, найбільш поширене те, яке дав італійський професор, спеціальний доповідач Організації Об’єднаних Націй – підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин Ф. Капоторті. Дане визначення він сформулював у 1977 р. Відповідно до нього, “національна меншина – це група, чисельно менша, ніж решта населення держави, яка не займає домінуючого становища, члени якої мають етнічні, релігійні або мовні особливості, що відрізняють їх від решти населення і виявляють, можливо, і приховано, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, традицій, релігії та мови” [12, с. 19].

Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин К. Воленбек (2008 – 2013 рр.) поділяв цей підхід. На його думку, “існування меншин – це питання факту, а не визначення”. Крім того, він сформулював низку об’єктивних критеріїв існування меншини. Національна меншина – це, по-перше, група, яку від більшості відрізняють мовні, етнічні чи культурні особливості. По-друге, це група, яка зазвичай не тільки прагне підтримати свою ідентичність, але й намагається її ще більше розвинути [7].

Старший викладач націоналізму в Лондонській економічній школі, професор Дженіфер Джексон-Пріс у статті “Позитивні заходи та рівності. Директиви ЄС: Зменшення розриву між “новими” та “старими” меншинами через розумне пристосування релігії?” висловлюється за прирівняння прав

мігрантів (“нових” меншин) до прав традиційних (“старих”) національних меншин. Як аргумент вона наводить визначення Ф. Капоторті, в якому не міститься вимоги щодо історично тривалого проживання мігрантів для отримання статусу національної меншини. Також він говорить про те, що “визнання ідентичності є дуже економічно ефективним інструментом соціальної згуртованості” [12].

Українські науковці теж сформулювали низку визначень національної меншини, які наведені, зокрема, і в різних томах “Енциклопедії державного управління”. Так у третьому томі Л. Якубова формує визначення таким чином: “Національною меншиною вважається фізичний масив (група) людей некорінного етнічного статусу, який живе в сучасному для себе етносередовищі. Національна меншина включає осіб, які мають громадянство країни і за визначенням не відіграють провідної ролі в суспільстві, що зумовлює необхідність відстоювання політичних прав і забезпечення відповідного юридичного захисту. Національна меншина поступається чисельністю іншим етнічним групам, але має достатньо сил для впливу на політичне життя регіонів проживання і країни в цілому” [4].

У п’ятому томі Енциклопедії І. Лопушинський дає схоже до сформульованого Ф. Капоторті визначення: “Національні меншини – це групи громадян держави, чисельно менші і не домінуючі в цій державі, з етнічними, релігійними або мовними особливостями, що відрізняються від більшості населення, натхненні спільною волею виживати і які ставлять за мету домогтися фактичної і юридичної рівності з більшістю” [5, с. 232].

В. Євтух наводить таке визначення національної меншини: “...це частина народу, яка мешкає відірвано від його основного масиву в інонаціональному середовищі, але представники якої відчувають з ним зв’язок через культуру, мову, деякі інші риси національної специфіки” [6].

Г. Луцишин сформулював таке визначення національних меншин: “Це групи населення, осілі в даній державі, які перебувають у кількісній та фактичній меншості щодо титульної нації або становлять менше 50 % усього населення, культивують свою національну окремішність, відрізняються від більшості громадян своїм етнічним походженням, мовними, культурними або релігійними ознаками, усвідомлюють свою етнічну окремішність” [11].

Провівши порівняльний аналіз визначення поняття “національна меншина”, ми систематизували характеристики, які присутні у працях більшості науковців. Національна меншина:

- по-перше, складає меншість відносно основного населення держави (деякі вчені уточнюють, що менше 50 %);
- по-друге, володіє етнічними, релігійними та мовними особливостями, які відрізняються від більшості;
- по-третє, виявляє почуття солідарності з членами своєї меншини в частині збереження ідентичності.

Однак, як зазначалося раніше, ці характеристики також можуть бути присутні і в інших груп, які не відносяться до національної більшості, зокрема в біженців, переселенців, трудових мігрантів. Тому важливим, з нашої точки зору, таке доповнення: “Члени національної меншини проживають на території держави впродовж тривалого (понад 100 років) часу”. У Рекомендаціях ПАРС це звучить, як: “підтримують давні, міцні і неперервні зв’язки з цією державою”.

Дане доповнення викликає дискусійне ставлення в багатьох науковців, зокрема з ним не погоджується вище згадана Дженіфер Джексон-Пріс. З нашої точки зору, різницю проводити варто з метою розмежування колективних та індивідуальних прав національних меншин. Усі жителі України користуються рівними індивідуальними правами громадян нашої держави, однак колективних прав національні меншини можуть набувати лише після тривалого проживання в Україні, в іншому випадку держава не зможе інтегрувати представників цих меншин.

Найбільш повним визначенням, яке відповідає всім наведеним ознакам, є термін національна меншина, застосований у проекті закону України “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України”, розроблений народним депутатом, головою підкомісії ВРУ з питань етнополітики М. Джемільовим. “Національна меншина – стала група громадян України не українського етнічного походження, яка традиційно (не менше 100 років) проживає на території України в її сучасних державних кордонах, є чисельно меншою за етнічних українців, має спільні етнічні, мовні, культурні, релігійні характеристики, що відрізняють її від решти населення, і виявляє бажання зберегти й розвивати свою етнокультурну ідентичність” [10].

Для відокремлення поняття “національна меншина” від “корінний народ” дане визначення варто доповнити таким реченням: “Національна меншина проживає відірвано від її основного масиву, а її етногенез відбувався не лише на території сучасної України”. Тим самим можна виокремити поняття “корінні народи” з контексту “національні меншини”. Саме в такому ракурсі використовуватимемо термін “національна меншина” в нашому дисертаційному дослідженні.

Разом з тим усі наведені вище визначення не враховують специфіки меншин, які проживають на прикордонних територіях та мають зв’язок із “спорідненими державами”, в яких вони виступають державотворчими націями. Як зазначено у Больцанівських рекомендаціях ОБСЄ, термін “споріднена меншина” та “споріднена держава” не має чіткого юридичного визначення у міжнародному праві [2].

В українському законодавстві також не має згадки про “споріднені держави” та “споріднені національні меншини”, більше того у вітчизняному науковому дискурсі ці терміни також відсутні. Замість них часто вживається термін “історична батьківщина”, хоча до деяких “споріднених держав” вживати термін “історична батьківщина” є не зовсім коректно. Академічний тлумачний словник української мови дає таке визначення батьківщини: “це країна стосовно до людей, які народилися в ній і є її громадянами” [1]. Отже, Україна є батьківщиною для представників більшості народів, які проживають на її території. А якщо виходити з поняття, що національні меншини проживають на території України достатньо довгий час (понад 100 років), то можна говорити про те, що Україна є не просто батьківщиною, але й територією, на якій вони проживають історично, тобто їхньою “історичною батьківщиною”.

Окрім того, термін “споріднена держава” є більш точно перекладеним з англійської мови терміну “kin-state”, який набув досить широкого розповсюдження в наукових колах Європи та світу. Академічний тлумачний словник української мови одним з визначень “споріднений” наводить таке:

“пов’язаний спільністю походження” [1]. Отже, термін “споріднена держава” є більш коректним у порівнянні з “історичною батьківщиною”.

На нашу думку, потребує певного уточнення і термін “національна меншина”, яка проживає на прикордонній території – “споріднена меншина”. В англомовній науковій літературі термін “kin-minority” вживається значно рідше терміна “kin-state” та вживається в тісному поєднанні з останнім. “Споріднена” меншина є уточнюючим терміна “національна меншина” та вживається при описі меншин, які проживають на прикордонних територіях зі своїми спорідненими державами.

Отже, “споріднена” меншина – це національна меншина, яка проживає на прикордонній території зі “спорідненою” державою та підтримує тісні культурно-політичні відносини з нею.

“Споріднена” меншина перебуває в постійному процесі взаємодії з національною більшістю, державою проживання, а також підтримує тісні взаємовідносини зі “спорідненою” державою. На сьогоднішньому етапі розвитку міждержавних відносин, з поширенням в Європі безвізового режиму – коли кордони перестають бути фізичним бар’єром для пересування громадян сусідніх держав – культурні, політичні, мовні та релігійні взаємозв’язки між “спорідненою” державою та відповідною меншиною отримують нові додаткові імпульси. При входженні держав до Європейського Союзу ці інтеграційні зв’язки тільки посилюються.

Зважаючи на певну контраверсійність усвідомлюємо, що поняття “споріднена меншина” і “споріднена держава” не будуть ужиті в понятійному апараті нормативних актів, однак можуть знайти використання в науковій сфері, у тому числі і у галузі державного управління.

#### Література:

1. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>
2. Большанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce-hcnm.org>.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Енциклопедія державного управління. Том 3. Історія державного управління / наук.-ред. кол. : А. М. Михненко (співгол.), М. М. Білинська (співгол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
5. Енциклопедія державного управління. Том 5. Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарРІДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
6. *Євтух В. Б.* Етнічність: енциклопедичний довідник / В. Б. Євтух. – К. : Фенікс, 2012. – 396 с.
7. Информационный листок Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/gu/hcnm/33318?download=true>.
8. Кодекс толерантності / упор. В. Старик, Т. Халавка. – Чернівці : “Ант ЛТД”, 2010. – 144 с.

9. Концепція державної етнонаціональної політики : проект Закону України : інформаційний лист / Мінкультури від 10.09.2013 р. № 273/67/55-13. – 2013. – 9 с.

10. Концепція державної етнонаціональної політики України [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=47852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=47852).

11. *Луцишин Г. І.* Національні меншини у політичному житті України : автореф. ... дис. к.політ. н. / Г. І. Луцишин. – Л., 2002. – 18 с.

12. *Jackson-Preece J.* Positive measures and the EU Equality Directives: closing the protection gap between “new” and “old” minorities through the reasonable accommodation of religion? / J. Jackson-Preece // *European yearbook of minority issues*. – The Netherlands, 2010. – V. 9.

13. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, United Nations, New York and Geneva, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx>.

*Надійшла до редколегії 18.11.2013 р.*