

ЕТНОПОЛІТИКА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ

У статті на основі політико-етнологічного аналізу розглянуті ключові етапи становлення нормативно-правової бази новітньої України в етнополітичній сфері.

Ключові слова: етнонаціональна політика, захист прав етнонаціональних спільнот, національна ідентичність, національна меншина, регулювання етнонаціональних процесів.

В історичній практиці управління етнонаціональними процесами одне з визначальних місць посідає розроблення правових регуляторів міжнаціональних відносин. З розпадом СРСР перед новими суверенними державами, в т.ч. – Україною, постало нагальне завдання закласти таку законодавчо-правову базу, яка б відповідала міжнародним стандартам. Найголовніше, чого необхідно було добитися, це те, щоб нове законодавство могло забезпечити подолання негативних наслідків національної політики тоталітарного комуністичного режиму. Воно передусім мало бути спрямованим на усунення існуючих дисбалансів соціального, демографічного, освітньо-культурного, духовно-релігійного розвитку етнічних спільнот в українському суспільстві. Водночас, нормативно-правова база повинна також враховувати сучасну еволюцію у статусі національних меншин, забезпечити умови для вільного виявлення, узгодження і реалізації інтересів громадян різної етнічної належності. І тих, що проживають в Україні, і тих, хто повернувся чи повертається в Україну, особливо – з місць насильницької депортації. Тобто проблема полягала у невідкладній потребі створити такі правові умови, які б сприяли і забезпечували консолідацію строкатого за національним складом населення, особливо в поліетнічних регіонах, що сформувалися історично (Автономна Республіка Крим, Донеччина, Закарпаття, Одещина і т.д.), на основі спільної мети, рівності прав, свобод та обов'язків громадян¹.

Звичайно, як і належить, ключову роль у правовому забезпеченні державної етнополітики, а, отже, і державного регулювання міжетнічними стосунками відіграють відповідні положення Конституції України. Враховуючи те, що наш Основний Закон був прийнятий на п'ятому році Незалежності – у 1996 р., коли етнополітичний блок нормативно-правової бази України в загальних рисах вже був закладений в законодавче поле держави, хоча б стисло проаналізуємо окремі положення Конституції. Отже, почнемо з її преамбули, де зазначається, що українське державотворення відбувається на основі здійсненого права на самовизначення не тільки української нації, а й усього "Українського народу – громадян України всіх національностей"². Це визначення дуже точно відбиває сутнісний зміст поліетнічності населення України і дозволяє трактувати його, передусім, як політичний термін, а також і науково-етнологічний. Це засвідчило, що Україна заявила про готовність до формування політичної нації як соціуму на основі державності з народу, що дав назву державі, а також інших етнічних спільнот, які історично проживають на її території. Визначаючи носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні український народ, Конституція одночасно вказала на структурні етнокомпоненти нашого суспільства – українську націю, національні меншини та корінні народи.

Історичний досвід утвердження новітньої Української держави переконливо засвідчує визначальну роль управлінської та регулюючої функції держави у сфері етнонаціональної політики. Центральною ланкою тут виступає створення комплексу політико-правових норм і інституцій задля повноцінної життєдіяльності етнонаціональних спільнот. В цілому ж ці засади і принципи вперше були втілені в головних державних актах України – Декларації про державний

суверенітет від 16 липня 1990 р., Акті проголошення незалежності від 24 серпня 1991 р. та Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р.³

Необхідно наголосити на тому незаперечному факті, що в Україні з перших днів незалежності велася інтенсивна робота як стосовно самих етнічних меншин, так і тих процесів, які відбувалися у їхньому середовищі. Тому цілком закономірно, що головним вектором налагодження управління новою державною етнополітикою в Україні стала системна спрямованість на використання процесів етнічного відродження та розвитку у руслі кардинального реформування всього суспільного організму, побудови у кінцевому підсумку дійсно незалежної демократичної правової держави.

Система нормативно-правового забезпечення державної етнополітики в Українській державі зосереджується на приведенні в дію усіх її компонентів і чинників: державних, політичних, культурних, наукових, інформаційних тощо. Ціль – створення оптимальних умов для нормальної життєдіяльності держави, на теренах якої мешкають представники різних етносів. Головним тут визначається дотримання вертикальної підпорядкованості виконавчої влади знизу доверху, вжиття ефективних заходів з попередження випадків порушення громадянських прав за етнічною, релігійною чи мовною ознаками, дотримання правової та адміністративної відповідальності органів влади і посадових осіб за невиконання рішень у сфері міжетнічних стосунків та державного управління поліетнічністю⁴.

Окремо потрібно вказати, що перші в незалежній Україні нормативно-правові положення, які прямо причетні до регулювання етнонаціональних процесів, знайшли своє законодавче втілення у низці нових політико-юридичних документів, таких як: Декларація прав національностей України (1 листопада 1991 р.)⁵; Закон УРСР "Про освіту" (23 травня 1991 р.)⁶; Основи законодавства України про культуру (14 лютого 1992 р.)⁷; Закон України "Про громадянство України" (8 жовтня 1991 р.)⁸; Закон України "Про біженців" (грудень 1993 р.)⁹; а також відповідні положення у інших документах, прийнятих Верховною Радою України.

Беручи до уваги особливості сучасної української законотворчості, до названих вище документів необхідно додати, як доповнення, різноманітні підзаконні акти, зокрема: Укази Президента України – "Про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України" (31 березня 1992 р.)¹⁰; "Про фонд розвитку культур національних меншин України" (29 квітня 1992 р.)¹¹; документи Кабінету Міністрів України – Постанову КМУ "Про деякі питання, пов'язані з поверненням кримських татар у Кримську АРСР" (28 січня 1992 р.)¹²; Концепцію культур національних меншин (31 травня 1995 р.)¹³; Комплексні заходи щодо всебічного розвитку й функціонування української мови (8 вересня 1997 р.)¹⁴ та ін.

Поряд з цим треба відзначити, що характерною особливістю формування нормативно-правової бази управління та регулювання етнонаціональних процесів стало активне впровадження в національне законодавство та державотворчу діяльність відповідного міжнародного досвіду. У такому підході до справи немає нічого суперечливого, адже наша молода держава досить активно співпрацює з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, Міжнародною організацією з міграції (МОМ), ЮНЕСКО та ін. Так, у листопаді 1995 р. Україна стала членом Ради Європи і виконує взяті перед нею зобов'язання, керуючись, зокрема, такими важливими документами, як Рамкова конвенція про захист національних меншин¹⁵ та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин¹⁶. Згідно із статтею 9 Конституції України, де записано, що "чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України", – ці міжнародні документи з їх ратифікацією стали повноправним компонентом вітчизняного законодавства, яким необхідно керуватися у прийнятті відповідних управлінських рішень. Відпрацьований порядок цілеспрямованого впровадження міжнародних стандартів у такій чутливій соціальній царині є надзвичайно суттєвим чинником забезпечення міжетнічної стабільності і толерантності. Загальновизнано, що створення міжнародних юридичних гарантій, насамперед нормативно-правових щодо забезпечення прав і свобод людини, в тому числі – національних меншин, стало помітним прогресом у розвитку всього світового співтовариства у ХХ столітті.

Принципово важливо, що у міжнародній практиці тривалий час діє система заходів із врегулювання і захисту інтересів національних меншин. У багатьох розвинутих країнах реалізується державна етнополітика довготермінової дії, розроблені і функціонують механізми

захисту національних меншин. В документах ООН, Ради Європи, ОБСЄ містяться узгоджені критерії політики відносно національних меншин, які і визначили основоположні міжнародно-правові стандарти у цій галузі. У відповідності з ними, у структурі прав національних меншин потрібно виділяти загальні (основні) і спеціальні (особливі компенсаційні). Перші включають такі історично значущі права: на самобутність (існування) і захист від загроз; на повагу до себе, розвиток і виявлення своїх особливостей; на батьківщину, як невід'ємну складову своєї етнічної самобутності та розвитку; на захист від геноциду і вигнання; на недискримінацію; рівність перед законом; рівність можливостей, що включає безперешкодну реалізацію своїх прав і свобод без будь-якої дискримінації; на рівні можливості, забезпечені через вжиття державою спеціальних заходів. Спеціальні (особливі компенсаційні) заходи включають такі права: на користування рідною мовою; на освіту; на об'єднання у власній організації; на безперешкодні контакти як у своїй країні, так і за її межами; на інформацію; на пропорційний доступ до державної та муніципальної служб; на політичне життя; на самоврядування – автономію; вільно сповідувати свою релігію або переконання і створювати релігійні організації; зберігати та розвивати національну культуру і традиції (звичаї); використання національної символіки; відновлення національної топоніміки; охорону історичних пам'яток тощо¹⁷.

Окремішню, все ж солідарну позицію стосовно утвердження норм та стандартів дотримання прав меншин посідають Рекомендації, що складаються експертами ОБСЄ за дорученнями її Верховного Комісара у справах національних меншин. Саме він визначає пріоритети – коло питань, які уявляються на даний час найважливішими для забезпечення захисту меншин. Мова тут іде як про законодавчі акти, так і про повсякденну практику в окремих країнах. Тут йдеться про змістовні, фундаментальні матеріали, які покликані вдосконалювати механізм прийняття відповідальних державних рішень. На сьогодні відомо про три "пакети" таких Рекомендацій: Гаазькі – щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.)¹⁸, Ословські – щодо основних прав національних меншин (1998 р.)¹⁹ і Лундські – щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті (1999 р.)²⁰. Не менш важливими елементами дії зазначених Рекомендацій, які вже визнані стандартом забезпечення захисту національних меншин, стали заходи та документи, що доповнюють, підкреслюють і матеріалізують дані Рекомендації. Це, насамперед, пояснювальні записки до них, інструктивні матеріали, додаткові резолюції тощо. Завдяки цьому Рекомендації набули ваги, дійсно, ефективного інструменту впливу на становище національних меншин у різних державах світу.

Основною метою-призначенням зазначених Рекомендацій є всіляке сприяння і стимулювання у застосуванні країнами-членами світового співтовариства конкретних заходів, спрямованих на упередження чи зниження міжнаціональної напруженості. Таким чином вони сприяють запобіганню чи недопущенню міжетнічних конфліктів. Отже, Рекомендації та їх інструментарій є важливою підмогою у справі імплементації основних міжнародних стандартів, норм та принципів захисту етнічних меншин у національні законодавства окремих держав.

Стосовно перспектив повноцінної імплементації міжнародних нормативно-правових актів у правове поле України, то слід із прикрістю визнати, що нелегко все це здійснювати на практиці. Таку ситуацію можна пояснити тим, що у сфері етнонаціональної політики на сьогодні в Україні склалася ситуація дефіциту на інноваційні за своїм характером і змістом проекти та ідеї, які були б підкріплені солідною нормативно-правовою базою. Нарівні з потребою прийняття державної "Концепції етнонаціональної політики", про що вже неодноразово заявлялося на всіх рівнях, Україна потребує ухвалення закону про національно-культурну автономію, справедливого закону про регіональні та міноритарні мови, удосконалення закону про державну мову тощо. На переконання багатьох фахівців-експертів, саме брак (відсутність) законодавчих актів з гострих питань, що вимагають іноді негайного реагування, є одним із джерел напруги. І ця напруга багатократно посилюється, коли розпочинаються чергові чи позачергові виборчі кампанії. А оскільки вони останнім часом в Україні проходять досить часто у режимі достроковості чи надзвичайності, то спекуляцій на цю тему ніколи не бракувало. Внаслідок такого вкрай прикрого стану справ дедалі частіше спостерігалася небезпечна тенденція "розхитування човна", що завжди вкрай небажано для держави, яка претендує на стабільність. Таким чином, загроза законодавчого вакууму в етнополітичній сфері полягає у тому, що він створює передумови для різноманітних політичних спекуляцій на етнічному ґрунті.

Це все не об'єднує, а, навпаки, роз'єднує суспільство не тільки за політико-ідеологічними, а й за етнічними ознаками, що врешті-решт помітно гальмує процеси консолідації єдиної політичної української нації, яка є запорукою успішного розвитку Української держави в майбутньому.

Тепер кілька суджень стосовно окремих етнологічних визначень-категорій. Нам потрібно враховувати, що дефініція "автохтонні народи" у міжнародно-правових документах не фігурує на відміну від категорій "етнічна меншина" чи "корінні народи". Оскільки правові реалії сучасної України такі, що не дають можливості застосовувати міжнародні норми і стандарти до народів, які вважають себе корінними, то виникає конкретна законодавчо-правова колізія з негативними політичними наслідками за умови, якщо, наприклад, згадку про корінні народи із тексту Конституції України вилучити.

Потрібно також не забувати, що до особливостей дії міжнародних інституцій усередині певної держави, в тому числі – України, а також дотримання ними норм та стандартів міжнародно-правових актів із захисту національних меншин належить їхня відносність стосовно рівня і обсягу імплементації у конституціях, законах, інших нормативно-правових документах. Те ж саме повною мірою стосується і можливого рівня та обсягу їх застосування представниками якоїсь конкретної меншини залежно від тих обставин і чинників, які характеризують цю меншину. В цілому можна констатувати, що захист національних меншин в нашій державі за встановленими міжнародними нормами здійснюється в основному на достатньо належному рівні. Українська держава намагається продовжувати активне міжнародне співробітництво у сфері гарантування та захисту прав національних меншин. Це дає цілком реальні позитивні результати, зокрема, сприяє забезпеченню міжнаціонального миру і злагоди в українському суспільстві.

Хотілося б зазначити, що у практиці державного управління бувають і набагато складніші випадки, продиктовані різними обставинами. Так, у свій час на виконання доручення Кабінету Міністрів України з урахуванням пропозицій і зауважень залучених до роботи центральних органів виконавчої влади та провідних фахівців із етнополітики і етносоціології було доопрацьовано проект Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин" (1992 р.). Однак у кінцевому підсумку на цей законопроект у зв'язку з його недостатньою досконалістю наклав вето Президент України. Далі зауважимо, що названа Хартія на той час вже була ратифікована Верховною Радою України, але Конституційний Суд України скасував це рішення (1999 р.), оскільки – за його висновком – її було прийнято із суттєвими порушеннями Конституції України та Регламенту Верховної Ради України²¹.

Вже неодноразово і справедливо відзначалося, що чинне законодавство України, сформоване в роки незалежності, в цілому достатньою мірою гарантує збереження ідентичності і культурної самобутності національних меншин. Зміст відповідних українських законів стосовно регулювання і управління етнополітичними процесами підтверджує той факт, що в нашій державі вже напрацьовано досить широку базу з цих питань. Звичайно, прогресуючий розвиток міжнаціональних відносин, зростаюча активність представників етнічних спільнот вимагають постійного вдосконалення формування правового поля і механізмів реалізації державної етнополітики. Разом з тим політико-правова основа управління етнонаціональними процесами в Україні постійно вдосконалювалася. Це обумовлювалося потребами забезпечення оптимального балансу як інтересів титульної нації, так і окремих національностей – представників етнічних меншин. Із проголошенням у 1991 році незалежності України було покладено початок утвердженню української нації як державної та як суб'єкта етнонаціональної політики, її управлінських функцій. Водночас, під впливом загальноетнічного відродження відбувалася консолідація більшості національних меншин, які, крім свого саморозвитку, стають також і об'єктами етнополітики Української держави, що забезпечує належне управління поліетнічністю²².

Підсумовуюче викладене, слід відзначити, що аналіз українського законодавства у сфері державного управління етнополітичними процесами засвідчує напрацювання тут широкої нормативної бази. В цілому вітчизняне чинне законодавство достатньою мірою гарантує збереження ідентичності та етнічної самобутності національних меншин. Однак, глобальний сплеск активності етнонаціональних спільнот вимагають постійного удосконалення цієї роботи. Тому Україна приєдналась до Рамкової конвенції про захист національних меншин 1 травня

1998 р. До того ж, вона взяла на себе зобов'язання відносно дотримання Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1201 (1993) за винятком визнання колективних прав на територіальну автономію, що базується на етнічних критеріях (ст. 11 проекту додаткового протоколу).

Принципово важливою у цьому зв'язку була заява експертів Постійної делегації Верховної Ради України в Парламентській Асамблеї Ради Європи: "Хоча положення п. 1 ст. 6 Рамкової Конвенції і має концептуальний характер, його втілення в практичну етнополітику нашої держави має надзвичайно важливе значення. Адже національна ідентичність, по суті, є вираженням певного світогляду, своєрідної системи культурних цінностей і координат. Саме міжетнічна, міжкультурна і навіть міжцивілізаційна солідарність громадян – представників усіх національних груп у межах країни, повага самобутності і визнання внеску меншин у життя всього народу даної держави "... є основною гарантією, яка запобігає міжнаціональній ворожнечі, громадянським війнам, конфліктам на національному ґрунті"²³. Проаналізувавши ці положення з урахуванням українських реалій, фахівці висловились за доцільність доповнити положення ч. 1 ст. 15 Конституції України "Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності"²⁴ терміном "культурна багатоманітність", що на наш погляд, є цілком обґрунтованим.

На нинішньому етапі невідкладними завданнями повинні розглядатися перегляд і кореляція законодавства України, яке регулює державну етнополітичну політику з метою подолання ряду колізій, що проявились як у положеннях окремих законів, так і в параметрах всієї системи. Слід невідкладно долати той суперечливий стан, коли на державному рівні запроваджено, по-суті, весь комплекс захисту прав національних меншин, однак до сьогодні бракує механізмів їх практичної реалізації. Над цим ще мають попрацювати як науковці, в тому числі – етнологи, так і політики – керівники держави.

¹ Див.: Биков О.М. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні. – К., 2001. – С. 9.

² Конституція України. Офіційне видання / Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1998. – С. 3, 6.

³ Етнополітологія в Україні: здобутки, проблеми, перспективи // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 27 – 28 вересня 2003 р. – К., 2004. – С. 119.

⁴ Мала енциклопедія етнодержавознавства / Під ред. Ю.І.Римаренка. – К., 1996. – С. 435.

⁵ Декларація прав національностей України: Декларація Верховної Ради України від 1 листопада 1991. № 1771-XII // Вісник Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 799.

⁶ Про освіту: Закон УРСР від 23 травня 1991 р. № 1060-XII // Вісник Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 451.

⁷ Основи законодавства про культуру: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2117-XII // Вісник Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 295.

⁸ Про громадянство України: Закон України від 8 жовтня 1991 р. № 16366-XII // Вісник Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.

⁹ Про біженців: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3319-XII // Вісник Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 295.

¹⁰ Про порядок розгляду питань, пов'язаних із громадянством України: Указ Президента України від 31 березня 1992 р. № 196 // 36. Указів Президента. – 1991. – № 1. – 31 березня.

¹¹ Про фонд розвитку культур національних меншин України: Указ Президента України від 29 квітня 1992 р. № 279 // 36. Указів Президента. – 1992. – № 2. – 30 червня.

¹² Про деякі питання, пов'язані з поверненням кримських татар у Кримську АРСР: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 1992 р. – № 42.

¹³ Концепція культур національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. // Інформ. Бюл. Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1995. – № 2. – С. 36 – 37.

¹⁴ Про затвердження Комплексних заходів щодо всебічного розвитку і функціонування української мови: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р. – № 998 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 9 вер.

- ¹⁵ Рамкова конвенція про захист національних меншин // Бюлетень центру інформації та документації ради Європи в Україні. – 1995. – № 2. – С. 20.
- ¹⁶ Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992: Закон України від 24 грудня 1999 р. № 1350-XIV // Вісник Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – Ст. 24.
- ¹⁷ Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин і народів / Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. – К., 2004. – С. 169.
- ¹⁸ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та Пояснювальна записка. – Фондація міжетнічних відносин. – К., 1996. – 17 с.
- ¹⁹ Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і Пояснювальна записка. – Фондація міжетнічних відносин. – К., 1998. – 37 с.
- ²⁰ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями // <http://www/umn.edu/humanrts/osce/basics/Rlund-recom.html>.
- ²¹ Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992: Закон України від 24 грудня 1999 р. № 1350-XIV // Вісник Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – С. 24.
- ²² Курас І.Ф. Етнополітика: історія і сучасність. Статті, виступи, інтерв'ю 90-х років. – К., 1999. – С. 37.
- ²³ Пиляев И. Общеевропейские инструменты защиты национальных меньшинств // Персонал. – 2001. – № 10. – С. 10 – 13.
- ²⁴ Конституція України. Закон України про внесення змін до конституції України. – Харків, 2005. – С. 5.

В статье на основе политико-этнологического анализа рассмотрены ключевые этапы становления нормативно-правовой базы новейшей Украины в этнополитической сфере.

Ключевые слова: этнонациональная политика, защита прав этнонациональных общностей, национальная идентичность, регулирование этнонациональных процессов.

The article deals with the key stages of formation of normative-lawful base in Ukraine in the ethnopolitical sphere on the base of policy-ethnological analysis.

Keywords: ethnonational policy, defense of rights of national communities, national identification, national minorities, regulation of ethnonational processes.