

УДК 323.1(477)

Холод В.Г., Миколаївський державний університет

## Етнонаціональна політика України як передумова її цілісності

*Етнонаціональна політика України є важливим елементом процесу державотворення в Україні. В статті аналізується досвід країн Європи у вирішенні міжнаціональних питань, розглядаються проблеми міжетнічних стосунків у нашій державі, вивчаються недоліки законодавства. Автор пропонує власні пропозиції щодо основних напрямків державної етнонаціональної політики.*

*Ethnonational Ukrainian policy is the important element of the statebuilding process in Ukraine. The European countries experience in solving the ethnic issues is analysed and the Legislative Power errors are examined. The author gives his own propositions as to the mainstream of the state ethnonational policy.*



**Холод Віталій Георгійович.** Закінчив МДГУ ім. П. Могили у 2002 р. Магістр політології. Аспірант Миколаївського державного університету. У 2001-2002 рр. – провідний спеціаліст відділу у справах національностей та міграції Миколаївської облдержадміністрації. У 2002-2003 рр. – стажист за програмою “Помічник Голови комітету Верховної Ради України (Комітет з питань національної безпеки і оборони). Наукові інтереси – міжнаціональні відносини в Україні, вплив міграційних процесів на національну безпеку України, розвиток та діяльність громадських організацій. Автор 4 наукових публікацій.

Події останніх років на Балканах та на Кавказі дають підстави стверджувати, що для країн постсоціалістичного табору, які потрапили у прірву соціально-політичної кризи у зв'язку із зміною політичної тоталітарної системи на систему демократичної орієнтації, для виходу з кризи необхідна стабільність та злагода в самому суспільстві (міжконфесійна, міжнаціональна, міжкласова тощо).

Міжетнічні стосунки є однією з найбільш складних проблем, а питання прогнозування та запобігання конфліктам на етнічному ґрунті в багатонаціональних країнах набуває особливої актуальності. Ця проблема зачіпає як організацію державного та суспільного життя всередині країни, так і міждержавні та міжнародні стосунки. Світова, і зокрема європейська, практика свідчить, що для досягнення міжетнічної злагоди в демократичному суспільстві необхідно дотримуватися основних прав і свобод людини та забезпечення колективних прав національних, етнічних, мовних та релігійних меншин, а також відмови від будь-яких форм дискримінації. Це, у свою чергу, поряд із позитивними результатами у внутрішній та зовнішній політиці сприяє політичній та соціально-економічній стабільності. В такій ситуації збереження самобутності та культурної спадщини меншин стає позитивним фактором, джерелом соціального та культурного збагачення.

Сучасний рівень розвитку світової економіки, технологій і комунікацій суттєво змінили смисл багатьох понять. Такі, здавалось би, незаперечні цінності, як прагнення кожної нації до державного суверенітету, внутрінаціональної консолідації, побудови національної держави, поступились місцем іншим пріоритетам. Унітаристські та етнократичні тенденції в національній політиці суперечать демократичним правовим принципам і містять загрозу порушення соціальної й політичної рівноваги. Сучасні розвинуті суспільства визнають найважливішою цінністю стабільність, яка є заставою розвитку економіки, культури, зростання рівня життя населення і суспільного прогресу в цілому. Виходячи з цих інтересів, більшість держав Європи, незважаючи на етнічний склад їх населення, послідовно дотримуються стратегії інтеграції, роблячи кордони між собою все більш і більш умовними. Важливим компонентом європейських інтеграційних процесів є політика у відношенні національних меншин. Етнічне різноманіття, сполучене між собою багатьма різнорівне-

вими зв'язками, справедливо вважається фактором укріплення не лише стабільності в окремих державах, але й європейської безпеки в цілому. Формування політичних націй всередині багатонаціональних держав відбувається на основі балансу інтересів і цілого ланцюга громадянських та міжетнічних угод [1]. Ситуація, при якій національна спільнота відчуває себе обмеженою в своїх життєво важливих правах, вважається конфліктогенною і вибухонебезпечною. Конкретні механізми передбачення будь-якої напруги на міжетнічному ґрунті передбачають європейські документи: Рамкова конвенція про захист прав національних меншин, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та низка інших. На практиці національності, що складають меншість у тій або іншій державі, визнаються органічними складовими суспільства, самоцінними та повноправними учасниками всіх процесів, що відбуваються в державі. Така роль національних спільнот забезпечується конкретними механізмами реалізації їх прав на розвиток культури, освіти, на участь у прийнятті політичних рішень тощо.

В основу державної ідеології повинен бути покладений принцип, при якому консолідація суспільства відбувається на загальногромадянському ґрунті, всі його члени зберігають свою ідентичність і зв'язок із своєю спільнотою. Національні групи беруть участь у загальній справі побудови держави як окремі цілісні компоненти. Кожна з національних спільнот повинна володіти всією повнотою прав, передбачених міжнародними та європейськими документами. Політика держави повинна мати чітку спрямованість на подолання міжетнічної нетерпимості, укріплення духу загальногромадянської солідарності.

Етнонаціональні відносини в поліетнічній країні (а Україна належить до їх числа) складаються, як правило, або за патерналістською, або за консенсусною моделлю. Перша передбачає якщо не привілейований, то, принаймні, домінуючий статус найбільшої етнічної спільноти, яка, майже завжди, є титульною для країни, і покладає на цю спільноту певні зобов'язання із забезпечення інтересів етнонаціональних меншин. Консенсусна модель передбачає рівний правовий статус усіх без винятку етнічних спільнот. Є підстави вважати, що друга модель є більш "компромісогенною", ніж перша [2].

В Україні, за Конституцією, задекларована етнополітична модель, що містить елементи,

властиві обом вищезгаданим. Зміст преамбули Конституції визначає Український народ як спільноту громадян України усіх національностей; при цьому не лише за українською етнічною нацією, а й за усім Українським народом визнає суб'єктність права на самовизначення, здійснення якого уможливило постання самої держави та її політико-правове конституювання [3]. Стаття 11 Основного Закону України серед інших його засад виокремлює сприяння держави процесам консолідації та розвитку української нації, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин [4]. Ці правові норми покладають на державу та її титульний етнос певну відповідальність за долю інших етносів, які мають підстави бути віднесеними до корінних народів або національних меншин. Непросте для будь-якої держави практичне функціонування такої етнополітичної моделі ускладнюється тим, що саме українці, їхня мова і культура в окремих регіонах держави потребують спеціальних програм захисту і підтримки анітрохи не менше, ніж мова і культура окремих національних меншин.

Перше десятиліття незалежності України прийшлося на перехідний період соціальної деструктуризації, і процеси національного відродження проходили не зовсім активно. З початком економічного підйому, з поступовим формуванням нової соціальної структури, висуванням нової генерації еліт багато залежить від того, представники яких національностей опиняться на передових рубежах соціально-економічного прогресу, наскільки виявлять свої таланти у виробництві інтелектуальної продукції, гуманітарних та духовних технологіях. Питання лише в тому, як не стримувати ці процеси, а вмiло використовувати їх на благо всіх етнічних груп в Україні.

У такій ситуації значення міжнаціонального фактора значно підвищується і для його максимального застосування знадобиться формування нової концепції етнонаціональної політики.

На сьогодні важко сказати, яка концепція здійснюється в Україні. Всі бачать, що відбувається насправді, але якогось державного документа відносно цього питання не існує. Різні варіанти проекту такої концепції багато разів розроблялися і обговорювалися на урядовому рівні, але ці проекти ніколи не могли піти далі стадії узгодження з національно-культурними товариствами. Керівники товариств висловлювали числен-

ні зауваження, і в результаті документи так і залишалися не лише не прийнятими, але навіть недопрацьованими до стадії офіційного проекту.

Законодавчі акти в сфері етнонаціональних відносин носять рамковий характер і регулюють лише окремі локальні сфери міжетнічного життя.

З деяким ступенем умовності можна сказати, що в основу законодавчих положень закладені існуючі зараз в європейській і світовій практиці підходи взаємовідносин "титульна нація – національні меншини". Зараз у цю дворівневу систему намагаються вписати і третю складову відносно корінних народів [5].

Спеціалісти добре розуміють, що така концептуальна основа була породжена після I Світової війни, коли змінювались кордони і необхідно було в більш-менш цивілізованій формі вирішити проблему так званих "національних меншин". Така система в якійсь мірі й сьогодні є прогресивною для європейських держав, які, незважаючи на існування народів і національних меншин, все ж не є поліетнічними. Ця система досить сильно вдосконалена і у вигляді вимог Ради Європи зараз переноситься в Україну. Вона позитивно спрацьовує, але все ж не в змозі вирішити низку кардинальних проблем в Україні з її поліетнічним складом населення.

Вся система законодавства базується на співвіднесенні національності і задоволенні національно-культурних та іноді деяких інших прав. Але в Україні існує куди більш багата палітра, де національні групи далеко не завжди співпадають з мовними групами. А релігійно-конфесійна специфіка і багаті традиції взаємоперетину культур неймовірно урізноманітнюють таку ситуацію. Тому в такій системі відправних положень повинні діяти зовсім інші концептуальні підходи в міжетнічній політиці.

Слід виходити з того, що багатонаціональний склад суспільства може бути як джерелом конфліктів, так і одним з фактів процвітання. Європейська і світова історія знає багато як одних, так й інших прикладів.

На сесійних засіданнях Парламентської Асамблеї Ради Європи останніх років під час обговорення ситуації на Балканах та становища національних меншин в різних країнах – членах ПАРЄ різні доповідачі з метою недопущення нових міжетнічних конфліктів наголошували на необхідності їх інтеграції в поліетнічну та полікультурну державу, а також в багатонаціональну Європу. Зокрема, пропонувалось відмовитись

від практики асиміляції та негативного ставлення до меншин у політичній, соціальній, культурній та економічній сферах. Конфлікти останніх років продемонстрували, що поряд із геополітичними, соціально-економічними, релігійно-конфесійними факторами мовно-етнічний фактор у багатонаціональному регіоні може стати каталізатором передконфліктної ситуації і призвести до непередбачених наслідків [6].

Крім України, в Європі була ще й поліетнічна Югославія, є й багатонаціональна Росія. Як там розгортається ситуація – всім відомо. Україна, з її поліетнічним складом населення, уникла таких колізій, проявила вміння нейтралізувати конфліктогенні ситуації, і в тому її велике досягнення. Більш того, міжнаціональна напруга, що мала місце в першій половині і в середині 90-х років, спадає і проявляється в латентних формах, але від цього ситуацію не можна вважати задовільною.

Істотні проблеми в міжнаціональній політиці не дозволяють досягти достатньої консолідації суспільства для вирішення складних завдань, заважають формуванню того, що зазвичай прийнято називати національною ідеєю. Тому в Україні потрібно багато скоректувати в цьому плані. Але при будь-якій зміні концептуальних підходів, чіткої постанови питання про поліетнічне суспільство не повинні бути занедбані інтереси української нації. Інакше ми отримаємо переки в інший бік і консолідації суспільства знову не буде.

Повсякденна практика, соціологічні дослідження вказують на те, що серед широких мас посилюється міжнаціональна толерантність і через кілька років вдасться вирішити багато питань. Але для того, щоб вони були вирішені в майбутньому, їх уже сьогодні потрібно поставити перед суспільством, розгортати спочатку серед наукової, громадсько-політичної, економічної еліти, виносити на масову аудиторію.

Формування єдиної етнонаціональної політики в Україні є невід'ємною умовою її цілісності і системності. Така політика повинна в комплексі враховувати інтереси всіх етнічних спільнот в Україні, мати єдині прогнозно-аналітичні підходи, відпрацьовувати систему взаємодії етносів та національних культур.

Тому в полінаціональних країнах для досягнення стабілізації та цілісності країн, особливо при наявності компактного проживання не титульних або не домінуючих у країні етнічних груп та автохтонних корінних національних меншин, як правило, заради гармонізації міжетнічних відносин та

зміцнення державності, проводиться поміркована плюралістична етнонаціональна та мовна політика, а представників цих меншин залучають до керівництва державою як на виконавчому, так і на законодавчому рівнях (і особливо у сферах, які безпосередньо стосуються національно-культурного життя їх етнічних груп).

Отже, перед Україною у сфері міжетнічних відносин постало завдання: укорінити принцип плюралізму – підтримки та розвитку етнічної та культурної самобутності, “старих” та “нових” національностей країни, сприяти зміцненню єдності та солідарності всього українського суспільства, формувати у свідомості громадян загальноукраїнську самосвідомість і патріотизм.

Саме тому основним напрямком державної етнонаціональної політики мають бути [7]:

- забезпечення рівних конституційних прав і свобод усім громадянам незалежно від раси, національності, етнічного походження, релігії, мови, культури;
- перетворення поліетнічності суспільства, його багатокультурності в консолідуючий фактор розвитку громадянського суспільства;
- інтеграція в українське суспільство етнічних груп, які були незаконно депортовані, здійснення заходів щодо їх політичної, правової, соціальної і культурної реабілітації;
- утвердження у міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, взаємної довіри, поваги до мови, культури, традицій, звичаїв і релігії всіх етнічних груп;
- зміцнення гарантій, що виключали б прояви екстремізму, ксенофобії, дискримінації громадян за національною, релігійною або мовною ознаками;
- удосконалення правових основ регулювання міжетнічних відносин.

В Україні склалася дивна ситуація, коли для національних меншин існує відповідне законодавство, а для етнічних українців його немає. І якщо поставити собі питання, які органи планують і здійснюють політику відносно національних меншин, то такі органи є, вони працюють вкрай недостатньо, але вони хоча б щось прогнозують і здійснюють. Назвати органи, які прогнозують процеси етнічного розвитку української нації, неможливо. Принаймні єдиного й ефективно діючого органу немає точно.

Можна і необхідно дискутувати про те, наскільки необхідні ці державні органи зараз і чиї інтереси вони будуть захищати. Але в цивілізованій державі не може бути окремої політики для титульної нації і окремої – для інших націй-

нальних груп. У тих країнах, де національні меншини складають малочисленні групи у порівнянні з титульною нацією, це можна було б зрозуміти, але в Україні з її складом населення, взаємодією культур, діаспорами або іншими етнічними утвореннями в багатьох куточках світу – це просто недалекоглядна політика.

Найважливішим елементом розвитку міжетнічної ситуації в Україні є чітке визначення як суб'єктів впливу права як окремих осіб, так і цілих етнічних співтовариств.

У ст. 1 Рамкової конвенції про захист національних меншин можна прочитати: “Захист національних меншин і прав і свобод осіб, які відносяться до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини...” [8]. Проте передові підходи в концепції прав людини передбачають їх визначення як природних і невід'ємних прав, тобто таких, що дані людині з моменту народження і не можуть бути предметом дарування з боку держави. Ані в міжнародних документах, ані в законодавстві України такий підхід чітко не застосовується відносно національних прав. Тому буде вірним, якщо в Україні постане питання про визнання всього різноманіття етнічних прав як природних і невід'ємних. Це значить, що при розробці наступних законів, державних програм, здійсненні державної політики необхідно буде слідувати такому принципу. Це довгий процес, але він може реально розвиватися і дати гарні результати.

Визнання індивідуальних прав на національне, мовне, культурне, релігійне самовизначення особистості може сполучатись із визнанням національних прав як колективних, і при бажанні тут можна відпрацювати відповідні механізми.

Міжетнічне багатство і різноманіття в Україні передбачає необхідність приділити увагу етнічним і субетнічним групам, які мають специфічні особливості в своєму розвитку.

Дуже важливим є те, що існує велика кількість людей, які мають свої етнічні інтереси, і держава повинна знайти форму задоволення інтересів своїх громадян. А як назвуть ці інтереси – етнічними або субетнічними – це вже будуть визначати законодавчі органи в ході ретельного вивчення питання.

Принципове значення має постановка питання щодо права на громадянську самоорганізацію та прийнятні форми внутрішнього самовизначення, а також на різні форми національного представництва етнічних співтовариств.

Сьогодні відбуваються складні, але в цілому позитивні процеси в самоорганізації кримських татар, німців, угорців, росіян. Має місце самоорганізація й інших етнічних груп, але вона в значній мірі пов'язана або з родинно-клановими відносинами, або з ізольованістю деяких етнічних груп від основної системи суспільно-економічних зв'язків. Але постановка питання може йти лише про громадську самоорганізацію, ніяким чином мова не повинна йти про дубляж державних структур.

Самоорганізація етнічних груп у значній мірі передбачає здійснення культурних функцій, але вона не тотожна поняттю національно-культурної автономії, навіть в найширшому її розумінні. Такий орган має бути лише громадським. А держава має вирішувати, в якій формі і в які терміни знайти можливість реалізувати інтереси своїх громадян.

Організація або не організація такого органу є справою самих громадян, вона не забороняється державою, а відповідно до такої організації немає жодних перепон. Однак громадське життя є однією з форм збереження національної самобутності і повинно мати підтримку з боку держави в таких формах, що не вимагають значних витрат.

Наостанку слід зазначити, що досвід країн, в яких найповніше забезпечені основні права і свободи національних груп, які є меншинами в державі, доводить, що все, насамперед, залежить від активності самих національних меншин, від здатності їх лідерів об'єднатись заради майбутнього кожної національної групи.

## Література

1. Свистунов А. Политическое гражданское общество – гарант стабильности Украины // Інформаційний збірник з міжнародних проблем. – 2000. – № 3. – С. 2-4.
2. Котигоренко В. Компромис у міжетнічних взаєминах: пошук правової формули в сучасній Україні // Наукові записки. Вип. 15. – К.: УПіЕНД, 2001. – С. 181.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1997. – С. 3.
4. Там само. – С. 6.
5. Яковлев В. Концептуальные подходы к развитию межетнической ситуации в Украине // Інформаційний збірник з міжнародних проблем. – 2000. – № 2. – С. 18.
6. Полеску І. Міжнародні зобов'язання України в галузі забезпечення прав національних груп // Інформаційний збірник з міжнародних проблем. – 2000. – № 2. – С. 10-15.
7. Римаренко Ю. Міграційне буття у контексті поліетнічності // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 1. – С. 17-26.
8. Новік В. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні. – К.: Компанія ВАІТЕ, 1999. – С. 148.

*Надійшла до редколегії 19.06.2002 р.*