

ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
НОВОВИНИКЛИХ ЕТНІЧНИХ ГРУП В УКРАЇНІ

Геополітичне розташування українських земель на перехресті цивілізацій суттєво ускладнює етнополітичні відносини в країні внаслідок збільшення міграційних потоків на її території. З другого боку, перехід західного кордону нашої держави у статус кордону між Україною та Європейським Союзом із відповідним його ущільненням нашими західними сусідами дедалі сильніше створює міграційні потоки на українській території на суто імміграційні. Підставою для такої характеристики міграційних трансформацій є спостереження демографів та соціологів за тими групами іноземців, які з'явилися на території України протягом останніх п'ятнадцяти років або перебували тут напередодні здобуття Україною незалежності і не виявили бажання повернутися на свої батьківщини. У більшості це групи вихідців з країн Азії та Африки. Стосовно них соціологами запропоновано термін «нетрадиційні» іммігранти.

До найбільш характерних рис, притаманних цим групам (на прикладі Києва) відносяться:

- переважання серед «нетрадиційних» іммігрантів мусульман;
- переважання серед них молодих людей з високим трудовим потенціалом;
- високий рівень шлюбності, причому значна частина шлюбів — з українками, міцність сім'ї (що дозволяє припустити, що ними буде продовжена традиція багатодітності, притаманна азійським та африканським народам — О.М.);
- легальні або формально легальні підстави перебування на території української держави більшості «нетрадиційних» іммігрантів;
- переважання соціальних та економічних мотивів перебування в Україні;
- залежність матеріального добробуту від правового статусу;
- міцність внутрішньо-групових зв'язків як засобу матеріальної та психологічної взаємопідтримки¹.

Відтак, не важко передбачити, що оскільки матеріальний добробут іммігрантів напряму залежить від їхнього правового статусу, то вони наполегливо домагатимуться натуралізації, тобто отримання

громадянства, тим більше, що для тих, хто перебуває у шлюбі з громадянками України, ця процедура буде значно легшою. З другого боку, натуралізація навряд чи зруйнує їх внутрішньо-групову солідарність, яка є чинником не тільки матеріальної взаємопідтримки, а й збереження звичного психологічного середовища.

Ліберальний характер українського закону «Про громадянство України» робить натуралізацію іноземців та осіб без громадянства справою, не обтяженою великою кількістю застережень і не пов'язаною із жорсткими перешкодами². Достатньо пригадати умови прийняття до громадянства України, викладені у Статті 16 закону.

1. Визнання і виконання Конституції України та законів України.

По суті, йдеться про відсутність порушень закону з боку заявника. «Нетрадиційні» іммігранти загалом відзначаються законслухняністю. Понад те, вони уникають вуличних ситуацій, які могли б спровокувати їх на порушення закону, а тому намагаються жити поблизу роботи, аби до мінімуму зменшити своє перебування на публіці. Найрозповсюдніше серед них правопорушення — це знищення власних паспортів, у яких проставлена дата виїзної візи, з тим щоб продовжити своє перебування в Україні на час, що його потребує процедура поновлення нібито загублених документів³. Навряд чи такого роду ситуації можуть бути використані як самодостатня підстава для відмови у громадянстві.

2. Неперебування в іноземному громадянстві.

Перевірити цей факт дуже складно. Згідно Статті 34 закону разом із клопотанням про надання громадянства заявник повинен подати документи про відсутність або припинення громадянства іншої держави, видані їй повноважними органами, але водночас зроблено застереження, що у заявника можуть бути поважні причини, з яких він не може отримати такого роду документ, і тоді йому достатньо подати нотаріальну завірену декларацію про відсутність або відмову від іноземного громадянства. Оскільки декларація робиться самим заявником, то в нього відкриваються лазівки для збереження попереднього громадянства, яке, в свою чергу, нашими законами з одного боку забороняється, але з другого боку і не переслідується. Тобто, в Україні можуть з'явитися доволі чисельні групи людей з подвійним громадянством, у т.ч. з громадянством держав, які проводять стосовно України недружню політику.

3. Безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років.

Термін «законні підстави» є настільки гумоподібним, що для задоволення цієї вимоги може бути достатнім будь-якої довідки, у т.ч. сумнівної.

4. Володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування.

По-перше, на значній частині України перевірити заявників на знання української мови доведеться службовцям, які самі потребують мовного лікнепу, а відтак заплющуватимуть очі на мовну безпорадність претендентів на громадянство, а по-друге, «обсяг достатній для спілкування» у різних соціальних категоріях заявників абсолютно різний: одна справа — програміст, інша справа — базарний торговець.

5. Наявність законних джерел існування.

Вже згадувана Стаття 34 вимагає подання відповідного документу, але до законних джерел існування віднесено, приміром, і фінансову допомогу від членів сім'ї, які мають постійний законний доход.

Таким чином, в Україні можуть з'явитися групи громадян однієї етнічної приналежності, кількісно достатні щоб вважатися етнічними спільнотами нижнього таксономічного рівня. Як відомо з етнології, основна властивість етнічної спільноти — це здатність до демографічного самовідтворення ендогамним шляхом. Якою є мінімальна кількість групи, спроможної до самовідтворення? Для прикладу можна взяти один з корінних народів України — кримчаків. Вважається, що він втратив здатність до само відтворення, оскільки його чисельність менша за 500 чоловік. Якщо йти від зворотнього, то здатною до самовідтворення можна вважати групу від 500 чоловік і вище. Об'єднана спільними етнокультурними системними зв'язками, вона вправі вважатися етнічною спільнотою, члени якої наділені українським громадянством.

Які групи можуть розраховувати на політико-правовий статус національної меншини? Відповідь на це дає чинний закон «Про національні меншини в Україні». Згідно Статті 3 закону, «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою»⁴. Усім цим критеріям відповідатимуть групи натуралізованих «нетрадиційних» іммігрантів. Як громадяни України вони зможуть вимагати для

себе усіх прав, законодавчо гарантованих національним меншинам.

Насамперед, це право на національно-культурну автономію, яка, згідно чинного закону, передбачає користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови, у т.ч. не тільки через національно-культурні товариства, а й у державних навчальних закладах, що в разі прийняття закону про національно-культурну автономію потребуватиме від держави значних фінансових зусиль за рахунок бюджету. Тим більше, що Стаття 16 закону передбачає у державному бюджеті України спеціальні асигнування для розвитку національних меншин. Так само фінансової допомоги з боку держави потребуватимуть інші складові національно-культурної автономії національних меншин, у т.ч. гіпотетично нововиниклих — розвиток національних культурних традицій, відзначення національних свят, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів, сприяння діяльності національних громадських об'єднань⁵.

Перелік прав, що їх українська держава повинна забезпечувати національним меншинам, не обмежується нормами закону, оскільки його Стаття 19 говорить, що «Якщо міжнародним договором України встановлено інші положення ніж ті, які містяться в законодавстві України про національні меншини, то застосовуються положення міжнародного договору»⁶.

Україна, ставши членом Ради Європи, зобов'язана імплементувати у своє правове поле положення правових актів, прийнятих як самою Радою, так і Організацію з безпеки і співробітництва в Європі. Слід сказати, що ОБСЄ наполягає на забезпеченні національним меншинам ряду широких додаткових прав.

Гаазькими рекомендаціями 1996 року щодо прав національних меншин на освіту держава повинна забезпечити, щоб навчання на дошкільному рівні та в дитячому садку відбувалося мовою меншини. Крім того, в ідеалі і предмети у початковій школі мають викладатися мовою меншини, а викладання самої цієї мови має здійснюватися на постійній основі. Мовою меншини має викладатися значна частина навчального матеріалу і в середній школі⁷. Викладання мовою меншин у вищій та професійній школах має здійснюватися відповідно до запитів меншин та їх достатньої кількості, але за збереження ліберального підходу до міграції ця кількість може різко зрости. Оскільки майже вся дошкільна, початко-

ва та середня освіта в Україні є державною, то не важко передбачити масштаби витрат з бюджету на забезпечення мовних запитів нещодавно виниклих іммігрантських груп після їх натуралізації.

У 1998 році ОБСЄ затвердила Ословські рекомендації щодо мовних прав меншин. Виконання деяких з них також потребує додаткових фінансових зусиль з боку держави. Це стосується, зокрема, фінансової підтримки заходів, що проводяться громадськими об'єднаннями національних меншин в соціальній, культурній і спортивній сферах, виконання найменувань вулиць та інших топографічних знаків громадського призначення додатково мовою національної меншини в районі, де вона складає значну частину населення, забезпечення меншинам доступу до електронних засобів мовлення, що фондуються із суспільних джерел фінансування, надання часу на теле- і радіомовлення мовою національних меншин відповідно до їх частки у складі населення⁸.

Особливої уваги заслуговують Лундські рекомендації 1999 року про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті. Відповідно до них держави повинні створювати спеціальні механізми доступу до важелів впливу на різних рівнях влади та управління. На центральному рівні передбачаються, зокрема, такі механізми, як виділення меншинам певної гарантованої квоти у парламенті, закріплення за ними певних посад у Кабінеті Міністрів, у Верховному та Конституційному судах, в судах нижчої інстанції, у дорадчих органах високого рівня, заохочення представників меншин на роботу до державних установ.

Виконання Лундських рекомендацій щодо виборчого процесу потребуватиме відмови від прийнятого в Україні принципу недопущення утворення політичних партій за етнічною ознакою. Рекомендаціями передбачається впровадження іншого принципу — свободи утворення політичних партій, що об'єднують громадян за ознаками приналежності до тієї або іншої общини. Загалом умови виборів мусять бути такими, щоб полегшити представникам національних меншин проходження до парламенту. Передбачається, щоб громадські організації меншин мали право визначати зміст учбових програм для викладання мов відповідних меншин та їх культури⁹.

Постійне збільшення списку правових норм, якими передбачається активізація державних зусиль по задоволенню потреб національних меншин, в цілому є позитивним явищем, стимулом поглиблення демократизації, зміцнення засад громадянського

суспільства. Разом з тим, було б необачним створювати з демократичних засад підстави для нав'ювання нововиниклим іммігрантським групам завищених соціальних та політичних очікувань. Європа останнім часом здригається від періодичних спалахів насильства на міжетнічному ґрунті. Причому характерно, що агресію провокує не національна більшість, а іммігранти, розчаровані умовами свого перебування у заможній Європі і деморалізовані невизначеними перспективами своєї соціальної адаптації. Тобто, відбувається крах ілюзій, якими вони жили, залишаючи історичну вітчизну.

Запобіжником виникнення подібної психологічної кризи серед «нетрадиційних» іммігрантів в Україні має стати чітке розуміння ними тих соціальних і політичних рамок, в яких їм доведеться перебувати певний період своєї адаптації. Такими рамками, не наш погляд, має бути надання їм політико-правового статусу, відмінного від статусу національних меншин.

Впровадження диференційованого визначення статусу етнічних спільнот, що не належать до національної більшості, потребує певної корекції вітчизняного законодавства, яким регулюється етнополітична сфера. У 2006 р. в Україні Міжнародною організацією з міграції реалізовувалася Програма зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами, яка включала, серед інших заходів, також оцінку українського законодавства, яке стосується міграційних питань, з метою подання рекомендацій для змін в ньому¹⁰.

Дискусії щодо принципів правового регулювання міграційними процесами ведуться і в самій Європі, де вималювалися два підходи. Перший полягає у запереченні доцільності імміграційних амністій, тобто періодичної легалізації тих іммігрантів, що перебувають у країнах Європи нелегально. Цей підхід аргументується тим, що імміграційні амністії провокують людей на нелегальну міграцію. Другий підхід полягає у тому, щоб легалізувати нелегальних іммігрантів і дати їм можливість легше і швидше інтегруватися у суспільства країн, що їх прийняли. Причому дедалі більшого схвалення у Європі набуває така політика інтеграції іммігрантів, яка передбачає залучення їх до усіх сфер суспільного життя, у т.ч. до прийняття рішень на місцевому рівні¹¹.

Україна може обрати будь-який з двох підходів, але може також розробити свій власний, спираючись на окремі положення кожного з них. З одного боку, варто погодитися з думкою про

доцільність імміграційних амністій, хоча б для того, щоб не змушувати новоприбулих бути постійними правопорушниками. Але з другого боку, необхідно чіткіше визначити обсяг їхніх прав і алгоритм їхньої адаптації. Вибір підходу до «нетрадиційних» іммігрантів, як нелегальних, так і легальних, актуалізується у зв'язку з тим, що Верховній Раді України доведеться рано чи пізно прийняти якийсь варіант концепції державної етнонаціональної політики, якою має бути встановлена ієрархія політико-правових статусів етнічних спільнот разом із обсягом прав, на які може розраховувати кожна з них.

Актуальність прийняття концепції впливає також із потреби впровадження у законодавство однакового понятійного апарату, єдиних принципів, цілей, напрямів та механізмів політики держави в етнополітичній сфері. Тим самим була б утворена система запобігань різному тлумаченню права, конфліктам всередині нього. Концепція мала б визначити на тривалий період мету державної етнополітики, дух відповідних законів.

Серед проектів концепції державної етнополітики на даний момент присутній проект, підготовлений групою фахівців під егідою Українського незалежного центру політичних досліджень (м. Київ) і зареєстрований у Верховній Раді від імені народного депутата Р. Чубарова.

Одна з категоріальних новацій, запропонованих проектом, полягає у поділі етнічних спільнот, які не належать до національної більшості (титульного українського етносу), на окремі етнополітичні суб'єкти/об'єкти етнополітики. Поки що практично усі (за винятком «корінних народів») етнічні спільноти, що відрізняються від етнічних українців, мають визначатися як національні меншини. Згаданий проект пропонує виділити поруч з національними меншинами такий суб'єкт/об'єкт етнополітичних відносин, як етнічна група.

До національних меншин мають бути віднесені етнічні спільноти, які не тільки відрізняються від національної більшості, а й традиційно проживають на території України. Під традиційністю розуміється період у 100 років, протягом якого відходить перше покоління іммігрантів, яке безпосередньо пам'ятає історичну батьківщину, та друге й третє, яке має можливість спілкуватися з ними. Четверте покоління не має безпосереднього спілкування з першим, а відтак сприймає історичну батьківщину як певний національний «міф», для нього єдиною справжньою батьківщиною є країна проживання.

Відповідно, ті етнічні спільноти, які прожили на території України менше 100 років, потрапляють у категорію «етнічні групи». Відмінність цієї категорії від категорії «національні меншини» полягає в тому, що представникам етнічних груп гарантуються усі фундаментальні права, передбачені міжнародними пактами, Конституцією і законами України, насамперед право на захист від будь-яких форм дискримінації, на рівність перед законом, але вони не можуть розраховувати на деякі права, що надаються національним меншинам, приміром на право утворювати національно-культурну автономію, отримувати гарантовані місця в органах влади, вимагати преференційної підтримки (так званої «позитивної дискримінації»), на утримання державним коштом учбових закладів з національною мовою навчання, на обов'язковий теле- та радіоефірний час на громадському мовленні тощо.

Обмеження етнічних груп у деяких ресурсах порівняно з можливостями національних меншин не може розглядатися як їх дискримінація. Надання різного правового статусу «традиційним» і «нетрадиційним» етнічним спільнотам повинно справити позитивний ефект на стан і характер міжетнічних відносин у країні. Національна більшість і «традиційні» національні меншини матимуть час переконатися, що нововиниклі етнічні групи вирішили назавжди залишитися на території України, а не використувати її як транзитний коридор. Держава матиме час, щоб переконатися у лояльності етнічної групи, у її готовності додержуватися її правового поля. Суспільство в цілому зможе переконатися у готовності і здатності етнічної групи інтегруватися в нього. Тим самим закладатимуться підвалини для поступового зникнення настороженості щодо нововиниклих груп, цілком природної при появі вихідців з іншого цивілізаційного середовища. Суспільство набуватиме впевненості, що ресурси, які підуть на інтеграцію етнічних груп, не будуть віднесені на рахунок марних витрат.

Етнічні групи, що виникатимуть після натуралізації «нетрадиційних» мігрантів, зі свого боку матимуть стимули для всебічної інтеграції в українське суспільство і час для роздумів, якою мірою ця інтеграція відповідатиме їхнім стратегічним цілям. Статус етнічної групи і обсяг передбачених для неї прав не створюватиме завищених очікувань, а відтак запобігатиме виникненню комплексу розчарування, з якого, як правило, виростає ворожість до більш успішного оточення.

Наразі існує небезпека, що у законотворчості щодо етнополітичної сфери кінь буде поставлений поперед воза. Ще не розглянутий і не затверджений жодний з проектів концепції державної етнополітики, але у Верховній Раді лобіюється розгляд нових законопроектів, які стосуються національних меншин. Всі вони містять визначення національної меншини аналогічне тому, що пропонується поки що чинним законом. Для прикладу можна привести визначення національної меншини, запропоноване законопроектом, висунутим народним депутатом України Олександром Фельдманом: «національна меншина — це сукупність фізичних осіб, які відносять себе до етнонаціональної спільноти, що не складає більшості в державі та не є кількісно домінуючою в межах держави за результатами останнього Всеукраїнського перепису населення, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою і ставлять за мету добровільне збереження, поновлення або розвитку своєї етнонаціональної самобутності»¹². Дане визначення знову пропонує можливість надання статусу національної меншини і усієї повноти прав, передбачених цим статусом, кожній кількісно меншій за титульну націю етнічній спільноті незалежно від терміну її перебування на теренах України.

В разі збереження у правовому полі держави принципу універсалізації поняття «національна меншина» і автоматичного охоплення ним також нововиниклих натуралізованих груп «нетрадиційних» іммігрантів, етнополітичні відносини в Україні можуть піти не шляхом гармонізації, а шляхом наростання міжетнічної напруги внаслідок різкого збільшення етнополітичних суб'єктів, що вступають у боротьбу за соціальні та політичні ресурси. Результатом може стати розчарування суспільства у лібералізації як засадничому принципі демократичного устрою з відповідним схилянням у бік жорсткішої форми управління етнополітичними процесами.

¹ «Нетрадиційні» іммігранти у Києві / Блер Рубл, Олена Малиновська (керівники проекту). — К: 2003. — С. 85–86, 218, 290.

² Закон України «Про громадянство України» // Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського бюро захисту прав людини. — Київ, 1998. — Вип. 21. — С. 429–441.

³ «Нетрадиційні» іммігранти у Києві. — С. 83–102.

⁴ Закон України «Про національні меншини в Україні» // Права людини в Україні. — Вип. 21. — С. 442.

⁵ Там само. — С. 443–445.

⁶ Там само. — С. 445.

⁷ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. Жовтень 1996 року. — Гаага, 1996. — С. 6–7.

⁸ Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин на освіту і пояснювальна записка. Лютий 1998 року. — Гаага, 1998. — С. 7–8.

⁹ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Сентябрь 1999 года. — Гаага, 1999. — С. 9–10, 14.

¹⁰ Програма зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами // <http://www.iom.org.ua>

¹¹ Малиновська О. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС. — К., 2004. — С. 40–41.

¹² Проект. Закон України про правовий статус етнонаціональних меншин // Моя Батьківщина / Моя Родина. — 2007. — № 9 (202). — 21–31 березня.