

*Леся Ковач*

МІЖНАЦІОНАЛЬНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ:  
СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ  
ГАРМОНІЗАЦІЇ

*У статті проаналізовано актуальні проблеми міжнаціональних відносин в Україні. Охарактеризовано державні механізми управління етнополітичною сферою країни. Окрему увагу приділено питанням національного миру та терпимості.*

*Lesia Kovach Interethnic relations in Ukraine: state, problems and ways harmonization. The article deals with the analysis the actual problems of the relations between ethnic groups of Ukraine. State mechanism of management the ethnopolitical sphere is described. Special attention is paid to nationalities peace and tolerance questions.*

Одним із найвагоміших здобутків Української держави за роки незалежності є збереження міжнаціонального миру і злагоди,

відсутність будь-яких широкомасштабних зіткнень і конфліктів. У цьому вбачається позитивна тенденція, яка була досягнута завдяки виваженій і, як показала практика, в основному ефективній державній етнонаціональній політиці. До основних складових цієї політики слід віднести: законодавство України. Йдеться, насамперед, про Конституцію України (28 червня 1996 р.), закони України «Про громадянство» (8 жовтня 1991 р.), «Про освіту» (23 травня 1991 р.), «Про національні меншини в Україні» (25 червня 1992 р.), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні (16 листопада 1992 р.), «Про радіо і телебачення» (21 грудня 1993 р.), «Про місцеве самоврядування» (21 травня 1997 р., остання редакція — 3 лютого 2004 р) та інші; міжнародно-правові акти, які підписала і ратифікувала Україна, це — «Європейська конвенція з прав людини» та Протоколи №1, 2, 4, 7, та 11 до неї (липень 1997 р.), «Рамкова конвенція про захист національних меншин» (грудень 1997), «Європейська хартія місцевого самоврядування» (липень 1997 р.), «Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (травень 2003 р.) та ряд інших конвенцій, протоколів, хартій і угод, які збагатили вітчизняне законодавство і наблизили його до європейських стандартів; правові акти Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямовані на розвиток етнічної, мовної та культурної самобутності національних меншин.

Крім зазначеного, чинне законодавство України передбачає захист прав національних меншин шляхом укладення міждержавних угод та договорів. Такі угоди або договори наша країна уклала з Російською Федерацією, Угорщиною, Польщею, Румунією, Молдовою, Литвою та іншими країнами. Пріоритетність норм міжнародного права визначається окремою статтею Закону України «Про національні меншини в Україні»: «якщо міжнародним договором України встановлено інші положення ніж ті, які містяться в законодавстві України про національні меншини, то застосовуються положення міжнародного договору».

Важливою складовою реалізації національної етнополітики країни є державні органи загальної та спеціальної компетенції. Насамперед — це органи юстиції, які, по-перше, здійснюють підготовчу роботу щодо прийняття правових актів, по-друге, забезпечують у судовому порядку розгляд конфліктних ситуацій у міжетнічних відносинах та у відносинах між етнічними спільнотами і державою. За характером і змістом судових рішень значною мірою можна визначити дотримання у країні принципу справедливості

і практичної рівності усіх суб'єктів етнонаціональної політики. Лакмусовим папірцем у цьому питанні для національних меншин може бути позиція судових органів Автономної Республіки Крим у земельному питанні. Формальна правова обґрунтованість судових рішень щодо незаконності самозахоплень земельних ділянок кримськими татарами та виконання цих рішень, на жаль, не супроводжуються прийняттям ідентичних рішень та виконанням щодо незаконної роздачі земель місцевою владою. Як наслідок, органи юстиції в очах населення можуть поступово втратити моральну легітимність, що неминуче потягне за собою зневагу до права як важливого механізму реалізації державної етнополітики.

Важлива роль у функціонуванні права як механізму реалізації етнонаціональної політики також належить органам прокуратури і служби безпеки. Вони наділені повноваженнями виступати ініціаторами переслідування тих, хто провокує міжетнічну ворожнечу та здійснює дискримінацію за національною ознакою. Органи прокуратури і служби безпеки в Україні періодично ініціювали такі переслідування, але далеко не завжди їхні ініціативи знаходили підтримку у судових органах. Значною мірою це пов'язано не зі структурними зв'язками всередині системи механізмів державної етнополітики, а з нечіткістю правових визначень тих вчинків, які мали б підпадати під дію відповідних законів.

До структури механізмів, якими забезпечується реалізація етнополітики держави, слід віднести й інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Хоча особа, яка обіймає цю посаду, не має розпорядчих повноважень стосовно органів державного управління, але може впливати на них, спираючись на авторитет міжнародного права, за дотриманням норм якого у країні вона покликана стежити, та міжнародних організацій, з якими тісно співпрацює.

Використовувати авторитет міжнародного права і міжнародних організацій як суб'єктів нейтральних, неупереджених у незаангажованих у внутрішні справи України, як і свій власний авторитет, Уповноважений може лише за умови, що він, як це передбачено законом, не має представницького мандата, не виконує оплачувану роботу в органах державної влади, місцевого самоврядування, у громадських організаціях, на підприємствах та установах (за винятком творчої роботи), не є членом будь-якої політичної партії (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 №776/97-ВР). На жаль, проходження

Уповноваженого до парламенту за списком Партії регіонів на виборах 2006 р. і наступне його поновлення на цій посаді (хай з відмовою від депутатського мандата) дає підстави для сумнівів щодо відповідності цього інституту в Україні вимогам рівного ставлення до кожного з громадян держави. По суті, в Україні стався випадок використання особи Уповноваженого задля політичної реклами, що суттєво підважило авторитетність цієї посади, а отже, і здатність її бути ефективним механізмом захисту прав осіб, що належать до національних меншин.

У підсумку, систему механізмів реалізації державної етнополітики, яка склалася в Україні, можна визнати адекватною цілям і завданням, передбаченим стратегією етнонаціонального розвитку країни. Вироблення якоїсь нової моделі цієї системи було б виправданим, якби радикально змінювалося функціональне призначення її елементів. Однак навряд чи можна говорити про доцільність зміни стратегічного курсу держави в етнополітичній сфері (сприяння становленню політичної нації, забезпечення безконфліктного стану у міжетнічних відносинах, підтримка культурної багатоманітності)<sup>1</sup>.

Найбільш раціональною позицією стосовно системи реалізації державної етнополітики слід визнати вдосконалення її існуючих механізмів. На сьогодні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міжнаціональних відносин та забезпечення прав національних меншин, є Державний комітет України у справах національностей та релігій, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України (відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 року №201). Водночас управління Комітетом системою механізмів реалізації державної етнополітики на практиці реальне за наявності принаймні двох умов — перебування в його ієрархічному підпорядкуванні структури уніфікованих підрозділів, націлених на виконання тотожних з ним функцій, та уніфікованого регламентування їх діяльності.

Щодо першої умови, то вона виконувалася до 2005 р., коли тривалий час у структурах усіх обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій функціонували окремі підрозділи (управління, відділи) у справах національностей, які у своїй діяльності керувалися Типовим положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 7 лютого 2001 року, 3132.

Фахівцями відмічалось, що дотримання виконавчими органами вимог цього документа значною мірою впливало на якість та ефективність діяльності держави як суб'єкта етнополітичних відносин. Названий документ визначав статус, функції, прерогативи та завдання профільних виконавчих структур у сфері етнополітики, формулював принципи державної етнонаціональної політики та державного етнонаціонального менеджменту, реалізація яких сприяла формуванню довіри інших етнополітичних суб'єктів до Української держави і позитивно впливала на їхню готовність до діалогу і співпраці зі структурами державної влади та управління. Наявність спеціалізованих підрозділів дозволяла у більшості регіонів постійно відстежувати, аналізувати та вивчати міжетнічні відносини та стан забезпечення етнокультурних потреб представників різних національностей, зустрічатися з лідерами національно-культурних товариств, спільно з ними обговорювати наболілі проблеми та визначати шляхи їх подолання. Як наслідок, державна етнонаціональна політика в Україні набувала таких позитивних рис, як конкретність та адресність, відповідність загальним правовим нормам та порівняно оперативне реагування на найбільш нагальні, особливо гострі, сутнісні й актуальні проблеми етнічних спільнот. Відмітною ознакою етнополітичної суб'єктності Української держави ставало зосередження її зусиль не стільки на суб'єктах етнічних відносин, скільки на проблемних питаннях розвитку самих цих відносин — економічних, соціальних, культурних та інших, невирішеність яких зазвичай і спричинює випадки загострення суспільної ситуації. З подальшим посиленням проблемної спрямованості у визначенні цілей етнонаціональної політики постало питання про перехід від галузевого принципу формування та реалізації цієї політики до переважно функціонального принципу. Домінування відповідної моделі етнополітичного менеджменту мало б сприяти досягненню динамічної рівноваги між спільними для всіх громадян інтересами соціально-економічного і політичного розвитку та індивідуальними і груповими потребами етнонаціонального відродження.

Починаючи з травня 2005 р., у затверджених Кабінетом примірних переліках управлінь відділів місцевих державних адміністрацій окремі структурні підрозділи у справах національностей не були передбачені. Наслідком цього стало зменшення на місцях структури органів управління етнонаціональними процесами і міжетнічними відносинами. За станом на 2007 р. реалізація

етнонаціональної політики на рівні управлінь держадміністрацій здійснювалася лише у двох областях — Одеській та Івано-Франківській, а також у м. Києві. У шести областях — Вінницькій, Донецькій, Закарпатській, Київській, Миколаївській та Полтавській функціонували окремі самостійні відділи у справах національностей. У Львівській, Черкаській та Чернівецькій областях аналогічні відділи діяли у складі різних управлінь. У Житомирській області завдання з реалізації етнонаціональної політики покладено на відділ зв'язків з об'єднаннями громадян. У шести областях — Рівненській, Харківській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій, Волинській та у м. Севастополі державна етнополітики реалізується на рівні профільних секторів, а ще у шести областях — Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Кіровоградській, Тернопільській та Чернігівській — ці функції виконує лише один фахівець. Крім цього, одні з названих підрозділів займалися національними і конфесійними питаннями, другі — тільки національними, чим суттєво ускладнювалося їх об'єднання у систему, об'єднану спільною функцією, а в підсумку негативно позначилося на загальних результатах їх роботи. З огляду на це, необхідно відновити названі підрозділи у системі обласних державних адміністрацій, містах Києві і Севастополі та уніфікувати їх функціональні обов'язки згідно з Положенням про Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Проблемним питанням вітчизняної етнополітики залишається декларативний характер окремих положень мовного законодавства. Положення статей 10 та 11 Конституції України щодо закріплення української мови як державної та забезпечення її всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території держави, а також гарантій вільного розвитку, використання і захисту російської мови, мов національних меншин, сприяння розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин країни у багатьох випадках не виконуються. Будучи проголошеною державною, українська мова так і не стала мовою офіційного використання на всій території України. Мають місце неконституційні рішення деяких обласних та міських рад щодо надання російській мові статусу офіційної як-от у Миколаєві, Луганську, Одесі, Донецьку, Харкові, Горлівці, Харцизьку та інших.

Наявним є також невизначеність критеріїв, за якими групи представників тих чи інших етносів України можна було б зарахувати до кола національних меншин та корінних народів. При

цьому, широкою підтримкою фахівців користується думка, що впровадження терміна «корінні народи» в Конституцію України було поспішним, оскільки на території держави немає народів, які підпадали б під визначення Конвенції № 169 Міжнародної організації праці «Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах», а отже, більш логічним було б вилучити його з Основного закону. Усі без винятку держави, які приєдналися до Конвенції № 169 МОП, застосовують її положення до нечисленних народів, які зберігають напівплемінну самоорганізацію і зайняті традиційно привласнюючим господарством. Що ж до народів, чий етногенез відбувався на території України, то для них доцільніше запровадити термін «автохтонні народи», який більш адекватно відповідає етнологічним уявленням. Таких в Україні усього п'ять — українці, кримські татари, караїми, кримчаки, гагаузи<sup>2</sup>.

Представники міжнародних організацій, вітчизняні експерти також вказують на нагальну потребу ухвалення Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», адже це дозволить уникнути протиріч у нормативно-правовому забезпеченні процесу репатріації та інтеграції раніше депортованих кримських татар, греків, вірмен, болгар, німців в українське суспільство.

Загрози суспільно-політичній стабільності в автономії значною мірою спричиняють зволікання центральної влади щодо розв'язання земельних проблем, вирішення питань соціокультурного розвитку, виправлення ситуації з представництвом кримських татар в органах влади і силових структурах Криму (воно коливається від 0 до 3,5%, хоча кримські татари становлять 13% населення автономії), законодавчим визначенням статусу представницьких органів кримських татар тощо.

Ще й до цього часу не схвалена Концепція державної етнополітики, «обговорення» якої на різних рівнях державної влади триває понад десять років. Така ж доля спіткала і Закон про національно-культурну автономію, право на яку національним меншинам держава гарантувала статтею 6 Закону України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.).

Не можна ігнорувати й інших фактів. Так, починаючи з 2001 р., соціологічні дослідження фіксують негативну динаміку соціального дистанціювання громадян України від представників інших етнічних груп, зокрема до азербайджанців, арабів, афганців,

кримських татар, молдаван, румунів, угорців, турків, африканців, ромів. У зоні найбільшої толерантності залишаються росіяни. З певними застереженнями до цього переліку можна віднести євреїв, білорусів та поляків<sup>3</sup>.

За даними моніторингу Конгресу національних громад України (КНГУ) у 2006 р. в країні було зафіксовано 14 нападів на расовому ґрунті та 2 вбивства; у 2007 р. — 87 нападів і 6 вбивств; у 2008 р. — 83 напади і 4 вбивства<sup>4</sup>. На негативні тенденції у цій сфері також вказують представники міжнародних інституцій. Зокрема, в одному з пунктів Третьої доповіді по Україні Європейської комісії проти расизму та нетерпимості зазначено, що іноземні студенти «стають мішенню нападів расистського характеру, які вчиняють члени груп скінхедів як в межах, так і поза межами університетських містечок (в метро, клубах, ресторанах тощо)»<sup>5</sup>.

Законодавство України у цій сфері є недосконалим. Стаття 161 Кримінального кодексу передбачає кримінальну відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями. Однак ця норма рідко застосовується судами, оскільки для засудження на підставі цього положення потрібно довести умисність дій правопорушника, а це не завжди просто зробити. Крім іншого, дія статті 161 поширюється лише на громадян України, але не на апатридів та іноземців.

Наявність зазначеної проблеми визнано на державному рівні. Так, 11 квітня 2008 р. Президент України офіційно звернувся до Генерального Прокурора та міністра внутрішніх справ України з вимогою здійснити ефективні кроки, спрямовані на протидію антисемітизму та ксенофобії. Практичним кроком стало запровадження у МЗС України (з листопада 2007 р.) посади посла з особливих доручень з питань протидії проявам расизму, ксенофобії та дискримінації, основним завданням якого стала реалізація заходів у боротьбі з антисемітизмом, недопущення розпалювання міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів в Україні, координація зусиль у цій сфері з іншими органами державної влади. У Департаменті карного розшуку МВС України створено окремий відділ з напрацювання й реалізації стратегії боротьби з етнічною злочинністю. Незважаючи на це, прояви нетерпимості до мігрантів з боку українців все ще мають місце, що однозначно не на користь розвитку і поширенню толерантного суспільства в Україні.



Не завжди зваженим є запровадження у національне законодавство міжнародних правових актів, зміст яких часто суперечить українським реаліям. Так, у 2003 р. парламент ратифікував Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (далі Хартія). Вона набула чинності з 1 січня 2006 р. Згодом експерти дійшли висновку про неточний переклад назви та тексту документа, що призвело до хибного розуміння його мети та завдань. Запропоновано замінити в україномовній версії назви Хартії термін «мови меншин» на термін «міноритарні мови», щоб акцентувати зобов'язання держави щодо мов, яким загрожує зникнення. Ця пропозиція не змінює ситуації, оскільки в переліку «міноритарних» мов, що потребують захисту:

а) залишаються «заявлені» 2003 р. національні мови таких національних меншин, як білоруська, болгарська, гагаузька, грецька (чинність Хартії пропонується безпідставно поширити на новогрецьку мову і забути про завдання збереження традиційних мов греків України — урумської та румейської), єврейська (йдеться про мову їдиш — і це слушно, оскільки саме вона є традиційною для євреїв України, на відміну від державної мови Ізраїлю іврит, щодо захисту якої на своїх теренах Українська держава з незрозумілих причин офіційно звітує перед Радою Європи), кримсько-татарська, молдавська, німецька, польська, російська (якій, очевидно, ніщо не загрожує), румунська, словацька та угорська;

б) до них додано мови вірменську, караїмську та ромську (дві останні принаймні — цілком слушно);

в) проектом змін до Закону України про ратифікацію Хартії не запропоновано механізмів застосування захисних процедур щодо української мови в регіонах, де вона фактично є «міноритарною».

Окрім зазначеного, ратифікувавши Хартію, Україна взяла дуже серйозні зобов'язання, які за умов нинішньої економічної ситуації видаються нереальними. Зокрема, у системі освіти наша держава зобов'язалася в межах території, де використовуються мови, перелічені в Хартії, забезпечити надання дошкільної, початкової, середньої, професійно-технічної освіти регіональною мовою або мовою меншин, якщо батьки цього бажають, а кількість їхніх дітей вважається достатньою. Також передбачено «заохочувати або дозволяти надання вищої освіти регіональними мовами або мовами меншин». Далі пропонується зовсім цікава річ — «забезпечити викладання історії і культури, засобом відображення яких є відповідна регіональна мова або мова меншини (а хто буде готувати

й видавати підручники?!) та створити наглядний орган, який контролюватиме всі ці справи». Окремий пункт передбачає, що згадані положення можуть бути поширені й на ті території, на яких певні регіональні мови або мови меншин традиційно не використовуються, якщо кількість осіб, що вживають згадані мови в інших регіонах, «це виправдовує», і зобов'язує у цих випадках «дозволяти, заохочувати або забезпечувати викладання регіональною мовою або мовою меншини на всіх рівнях освіти».

У частині здійснення судочинства передбачається право подавати клопотання, докази і документи усно й письмово регіональними мовами або мовами меншин.

У частині роботи адміністративних органів у межах адміністративних районів держави, в яких є певна кількість мешканців, що вживають регіональні мови або мови меншин, Україна зобов'язалася забезпечити: використання регіональних мов або мов меншин в адміністративних органах як загалом, так і окремими посадовими особами, які в них працюють, зокрема; право осіб подавати документи, заяви й запити та отримувати на них відповіді регіональними мовами або мовами меншин; дозволити адміністративним органам використовувати бланки і видавати документи цими мовами.

У частині засобів масової інформації (ЗМІ) Хартія, в межах визначених територій, зобов'язує: забезпечити радіо й телетрансляцію програм регіональними мовами і мовами меншин; створювати радіостанції, газети, телеканали цими мовами і «покривати додаткові витрати тих ЗМІ, які ці мови використовують»; гарантує свободу прямого прийому та ретрансляції радіо і телепередач із сусідніх країн, які випускаються в ефір такою мовою; забезпечує представництво осіб, що вживають регіональні мови або мови меншин в органах, які контролюють дотримання свобод і плюралізму ЗМІ.

У культурній сфері умови Хартії зобов'язують забезпечити використання регіональних мов або мов меншин в бібліотеках, музеях, відеотеках, архівах, театрах, кінотеатрах та інших установах. Причому органи, які займаються культурою, мають мати персонал, що «повністю володіє відповідною регіональною мовою або мовою відповідної меншини».

В економічному та соціальному житті передбачається виключити будь-які обмеження щодо застосування регіональних мов або мов меншин у трудових договорах, технічній документації, інструкціях з використання приладів і товарів, внутрішніх документах

компаній, фірм; можливості ведення цими мовами фінансової та банківської документації тощо<sup>6</sup>.

Уже цей побіжний перелік основних положень Хартії показує, що вони суперечать Конституції України, мовному законодавству та рішенню Конституційного Суду щодо тлумачення статті 10 Конституції України в частині застосування державної мови. Тож імплементація зазначеного документа в умовах українських реалій потребує абсолютно нового, детально опрацьованого й економічно обґрунтованого законодавчого супроводу. У такому вигляді Хартія не може бути застосована.

Загалом, характерними для України є відсутність антагоністичних протиріч у міжетнічних стосунках та переважання компромісної налаштованості етнічних спільнот стосовно одна одної, загальне визнання міжетнічного миру і злагоди як цінності вищої за вірогідні вигоди від етнополітичних «перемог».

---

<sup>1</sup> Майборода О. Принцип системності в управлінні етнополітичною сферою: проблеми і шляхи вирішення // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. — К., 2008. — Вип. 40. — С. 12–21.

<sup>2</sup> Курас І. Етнополітологія. Перші кроки становлення. — К.: Генеза, 2004. — С. 345–346.

<sup>3</sup> Бурковський, П. Оцінка стану толерантності в українському суспільстві [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/39.htm>).

<sup>4</sup> Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ, МВС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://umdpl.info/index.php?r=1\\_4](http://umdpl.info/index.php?r=1_4)

<sup>5</sup> Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Третя доповідь по Україні, прийнята 29 червня 2007 року. — Страсбург, 2008. — С. 18.

<sup>6</sup> Європейська хартія регіональних мов або мов меншин // Національні меншини в Україні: етнокультурний вимір. — К.: Етнос, 2007. — С. 116–135.