

УДК 323.1

І. О. КРЕСІНА

**СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ЯК ФАКТОР
ЕТНОКУЛЬТУРНОГО РОЗКОЛУ УКРАЇНИ***

Доведено, що проблеми правового регулювання статусу національних меншин є одним з основних факторів етнокультурного розколу України. Частина положень законодавства про національні меншини не відповідає сучасним стандартам захисту прав національних меншин, частина – має декларативний характер: без законодавчої процедури реалізації не може бути використана для забезпечення потреб етнокультурного розвитку. Це акумулює невдоволення в середовищі національних меншин, спонукає їх в політику та лобіювати прийняття потрібних їм рішень, що поглиблює етнокультурний і етніонаціональний розкол та гальмує процес консолідації українського суспільства.

Ключові слова: національні меншини, етнокультурний розкол, етнокультурна консолідація.

Кресина И. А. Статус национальных меньшинств как фактор этнокультурного раскола Украины.

Доказано, что проблемы правового регулирования статуса национальных меньшинств являются одним из основных факторов этнокультурного раскола Украины. Часть норм законодательства о национальных меньшинствах не отвечает современным стандартам защиты прав национальных меньшинств, часть – имеет декларативный характер: без законодательной процедуры реализации не может быть использована для обеспечения этнокультурного развития. Это аккумулирует недовольство в среде национальных меньшинств, побуждает идти в политику и лоббировать принятие нужных им решений, что углубляет этнокультурный, этнонациональный раскол и тормозит процесс консолидации украинского общества.

Ключевые слова: национальные меньшинства, этнокультурный раскол, этнокультурная консолидация

© КРЕСІНА Ірина Олексіївна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

* Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Політико-правові засади етнокультурної консолідації українського суспільства» в межах державної цільової програми «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні»

Kresina I. National minorities' status regulation as the reason of ethnocultural split of Ukraine.

It is proved, that the problems of national minorities' status regulation are the main reason of ethnocultural split of Ukraine. Some national minorities Law's regulations do not respond to modern standards of national minorities' protection, some are pretentious – without procedure can not be used by national minorities to fulfil their needs. That accumulates discontent, makes national minorities go to politics and lobby making necessary decisions, which deepens ethnocultural split and slows down the process of consolidation in Ukrainian society.

Key words: national minorities, ethnocultural split, ethnocultural consolidation.

Питання розколу розглядають у багатьох площинах – політичній, зовнішньо-політичній, економічній, культурній, національній, мовній – настільки комплексним та багатоаспектним є цей виклик для України. Такий підхід є цілком справедливим, зумовленим неможливістю розв'язати проблему лише в якійсь одній сфері. Втім, у цій праці ми зосередимося на окремих аспектах етнокультурного, етнонаціонального виміру розколу України. А саме доведемо, що недостатній рівень правового регулювання становища національних меншин є однією з причин протиріч, конфліктів, а отже, й розколу в сфері етнонаціональних відносин.

Почнемо з того, що на сьогодні, фактично, єдиним профільним законом, що регулює становище національних меншин України, залишається Закон України «Про національні меншини в Україні» в редакції від 1992 року. Політологи сходяться на думці, що він має занадто загальний політичний характер. В 1992 році через рік після здобуття незалежності Україною важливо було закласти правове підґрунтя демократичної етнонаціональної політики. Детально вдаватися до розробки правового поля функціонування кожного етнополітичного інституту та до напрацювання статусу всіх етносуб'єктів не було ні часу, ні ресурсів, ні політичної волі. Важливо було насамперед закріпити факт здобуття державності та закласти підвалини основних демократичних інститутів.

Наприкінці 90-х та початку 2000-х років законодавці неодноразово намагалися повернутися до вдосконалення закону про захист прав національних меншин. Адже тоді, коли був прийнятий документ, ніхто не міг спрогнозувати вектор етнонаціонального розвитку України та особливості взаємодії національних меншин між собою та державою. З часом виникла нагальна необхідність уточнення, деталізації статусу національних меншин, закріплення прав та законодавчих процедур їх реалізації. Про це свідчить хоча б недовість окремих інститутів, передбачених Законом України «Про національні меншини в Україні», насамперед національно-культурної автономії. Ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні» держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству¹.

Однак національні меншини на практиці не можуть сформувати національно-культурну автономію, передбачену Законом, через відсутність законодавчої бази, яка передбачила б відповідну процедуру. З цього можемо зробити висновок, що національні меншини України позбавлені гарантованого Законом права на

національно-культурну автономію. Положення ст. 6 нормативно-правового акта потребують уточнення в спеціалізованому Законі України «Про національно-культурну автономію» або хоча б конкретизації в новій, розширеній редакції Закону України «Про національні меншини в Україні». А поки що, як слушно зауважує К. Оніщенко, екстериторіальна форма автономії не спрацює в етно-політичній системі України й національні меншини не можуть скористатися нею для захисту своїх прав та збереження етнокультурної самобутності².

Як би парадоксально це не прозвучало, однак сучасне українське законодавство про національні меншини в окремих аспектах поступається демократичним спробам забезпечити реалізацію прав усіх національностей під час національно-визвольних змагань 1917–1918 років. Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) 1918 року містить цілий розділ (VII. Національні Союзи), присвячений інституту національно-культурної автономії, процедурі його формування та особливостям функціонування³. Однак українські законодавці не поспішають скористатися цією складовою досвіду українського державотворення, ігноруючи потенціал національно-культурної автономії як одного з найкращих світових механізмів задоволення етнокультурних та мовних потреб національних меншин. Такий підхід є хибним, бо саме національно-культурна автономія завдяки своїй екстериторіальності дозволяє деполітизувати етнокультурну сферу, запобігти трансформації етнокультурних вимог національних меншин в політичні та територіальні.

Варто погодитися з теоретиком вітчизняної етнополітології О.В. Картуновим, який неодноразово підкреслює у своїх працях, що етнічність політизується легко, швидко і охоче⁴. Тому, враховуючи негативні наслідки політизації питань етнічної належності, держава в межах етнонаціональної політики повинна зробити все можливе, щоб запобігти та нейтралізувати ці процеси в середовищі національних меншин. Процес політизації етнічності завжди супроводжується частковою або повною втратою контролю над сферою етнонаціональних відносин, виникненням конфліктів та суперечностей, що загрожують етнополітичній стабільності та унеможливають консолідацію різних етнічних компонентів у єдину політичну націю. В такі періоди органам державної влади доводиться приділяти набагато більше уваги та витратити чимало ресурсів на стримування деструктивного потенціалу політизованої етнічності. Позаяк цей процес, в більшості випадків викликаний невдоволенням національної меншини рівнем забезпечення її прав, актуалізує питання етнічної належності й серед інших національних меншин.

Крім того, рівень забезпечення прав національних меншин та закріплення їх у відповідному правовому статусі є лакмусовим папірцем рівня демократичності держави. Для етнонаціональної політики України це ще й питання забезпечення етнополітичної безпеки як складової національної безпеки та збереження територіальної цілісності держави. Етнокультурний, етнонаціональний розкол, зумовлений політизацією представниками та організаціями національних меншин проблем свого правового статусу та рівня забезпечення прав, може, за відсутності уваги держави, трансформуватися в етнополітичний розкол з усіма наслідками, що з цього випливають.

Дорадчі комітети Ради Європи, що здійснюють моніторинг ситуації в Україні щодо виконання положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Рамкової конвенції про захист національних меншин постійно нагадують

про необхідність модернізації законодавства про національні меншини в Україні. Зокрема Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин у Другому висновку щодо України зазначив, що чинне законодавство про національні меншини було розроблено на початку 1990-х років, тому більше не відповідає реальній ситуації в сучасній Україні. Правові рамки, що стосуються національних меншин, на думку Комітету, містять в собі низку недоліків, їм бракує взаємоузгодженості. У відповідь органи державної влади України вкотре проінформували Комітет експертів про те, що готується черговий проект Концепції державної етнонаціональної політики і зміни до Закону України «Про національні меншини в Україні» будуть розроблені після його схвалення⁵. Не лише нове законодавство про статус та захист прав національних меншин стало заручником цієї ситуації. Більшість проектів законів, що стосуються етнонаціональної сфери, відхиляються експертним управлінням парламенту саме з причини відсутності Концепції етнонаціональної політики.

Загалом причини гальмування вдосконалення етнонаціонального законодавства всім відомі. Це, насамперед, брак політичної волі та небажання порушувати питання вирішення гострих етнонаціональних проблем. Етнонаціональна сфера, на відміну від інших сфер життя, не дає швидких політичних дивідендів у вигляді зростання рейтингу внаслідок актуалізації резонансних питань. Натомість загрожує конфліктами, зростанням міжетнічних протиріч та напруженням у випадку безкомпромисного розв'язання проблеми, без максимального урахування інтересів усіх сторін. Законотворчий процес у сфері етнонаціональних відносин тривалій і повинен відбуватися тільки шляхом діалогу та врахування пропозицій етноспільнот. Водночас задоволення вимог національних меншин не повинне жодним чином шкодити національним інтересам України. Саме тому українські законодавці воліють оминати етнонаціональну сферу як конфліктогенну та політично незручну.

Все це справедливо і щодо уточнення статусу національних меншин. Після прийняття Закону України «Про національні меншини в Україні» законодавство, що регламентує особливості забезпечення прав національних меншин, вдосконалювалося та розширювалося переважно за рахунок імплементації в нього міжнародно-правових документів. Україна стала учасником низки міжнародних договорів, які передбачають захист національних меншин: Рамкової конвенції про захист національних меншин, Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин. Прийняття ж абсолютної більшості національних законів виявилось заблокованим через відсутність основоположного правового документа, який мав би закласти підвалини розвитку етнонаціональної сфери, Концепції державної етнонаціональної політики України.

Як зауважує етнополітолог К.М. Вітман, багаторічна неможливість прийняття Концепції державної етнонаціональної політики, на основі якої планувалося напрацювання всього масиву етнонаціонального законодавства, призвела до формування в етнонаціональній політиці тенденції вирішення актуальних проблем шляхом внесення змін до чинних законів або прийняття вузьких нормативно-правових актів, якими держава намагається дати відповідь на головні етнополітичні виклики і загрози. Замість поступу від загального до конкретного шляхом прийняття законів, кодексів, стратегій та їх подальшої реалізації в підзаконних нормативних актах⁶. Погодимось з дослідником з приводу того, що подібний підхід може бути ефективним, однак не у випадку конкретизації статусу

національних меншин.

Адже одні національні меншини (кримські татари, росіяни, угорці, румуни) набагато політично активніші в лобюванні законодавчого захисту, ніж інші національні меншини, тому вимагають ширшого кола прав від держави, закріпленого в спеціальних актах, та їх ефективнішого задоволення. А це є порушенням ст. 24 Конституції України, відповідно до якої не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками та ст.1 Закону України «Про національні меншини в Україні», якою Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення. Однак, незважаючи на ці перестороги, така тенденція – вирішення проблеми статусу певних окремих національних меншин, присутня в законотворчості. Це підтверджують такі законопроекти та постанови щодо русинів:

- проект Постанови Верховної Ради України «Про русинів в Україні» № 7242;
- проект Закону України «Про внесення доповнення до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (щодо русинської мови) №7185.

Обидва документи передбачають підвищення статусу русинської етнічної групи та русинської мови. Зміни до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» передбачають поширення дії положень Хартії також на русинську мову як регіональну мову або мову меншин. Законодавець мотивує це тим, що русинська мова захищена Хартією в 5 сусідніх європейських країнах (Румунія, Сербія, Словаччина, Угорщина, Хорватія)⁷. Відповідного статусу русинська мова набула в ст. 7 Закону України «Про засади державної мовної політики», яким було визначено ще один перелік регіональних мов або мов меншин України, до складу яких вже входить русинська.

Натомість проект вищезгаданої постанови передбачає, з одного боку, визнання русинів «окремою за національністю групою громадян України», з іншого – забезпечення «задоволення етнокультурних і соціальних потреб русинів як одного з корінних народів України»⁸. У пояснювальній записці законодавець апелює до того, що офіційно русини в Україні не визнаються окремою національністю. Таке невизнання, з одного боку, зумовлює невдоволення громадян, породжує соціальну напругу, спричиняє політичні конфлікти, а з іншого – суперечить Конституції, законам України, її міжнародним угодам і зобов'язанням. Саме тому пропонується відновити «історичну справедливість, сприяти реалізації конституційних прав і свобод значної частини населення Карпатського регіону, подолати і запобігти проявам його дискримінації за етнічною ознакою, походженням та іншими особливостями»⁹.

Прийняття подібного документа означатиме суттєве покращення становища русинів, адже, виходячи зі змісту постанови, русини одночасно набудуть статус національної меншини (національності входять до переліку під час перепису населення) та статус корінного народу України, який поки що взагалі не виписаний в українському законодавстві. При цьому законодавець не обґрунтовує, на яких підставах лише русини мають право вважатися корінним народом. Адже інші етноспільноти також можуть претендувати на цей статус та відповідні привілеї,

втім корінних народів поки що законодавчо в Україні не визначено.

Порушення в такий спосіб принципу рівності громадян незалежно від етнічної належності шляхом покращення становища окремих національних меншин, порівняно з іншими, є серйозним конфліктогенним фактором, що загрожує етнополітичній стабільності та міжетнічній згоді в Україні. Подібна ситуація в законотворенні спостерігається також і в контексті інших політично активних національних меншин. Приміром, кримські татари вже облишили ідею прийняття окремого закону, який надавав би їм статусу корінного народу. Зазначимо, що кримські татари впродовж багатьох років монополюють себе корінним народом, не визнаючи за іншими етнospільнотами такого права. Як стверджують представники кримських татар, поява корінного народу як окремої етнospільноти в ст.11 Конституції України, якою держава, зокрема, сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, – зумовлена лише тим, що на території України проживають кримські татари, які і є корінним народом.

Зважаючи на безуспішність спроб отримати цей статус шляхом прийняття окремого нормативно-правового акта, представники національної меншини зосередилися переважно на відновленні своїх прав як депортованого народу. Безумовно, вирішення питання незавершеної та безсистемної реабілітації депортованих осіб є одним з головних завдань державної етнонаціональної політики в частині забезпечення принципу рівності етнospільнот. Адже погіршення становища певних національних меншин внаслідок депортації за етнічною ознакою також є фактором акумулювання невдоволення та чинником етнонаціонального розколу. Тому зараз зусилля лідерів кримських татар спрямовані на забезпечення якнайшвидшого прийняття проекту Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» №0921. Документ передбачає надання статусу депортованій особі, що означає отримання державних гарантій, пільг, компенсацій втраченого майна. Окрім представників кримських татар, на отримання цього статусу зможуть претендувати особи з числа інших національних меншин (громадян колишнього СРСР), які у період 1941 – 1944 років були насильницьки переселені в спецпоселення згідно з рішенням органів державної влади колишнього СРСР з місць постійного проживання, що є територією сучасної України¹⁰.

Спроби національних меншин покращити своє становище одноосібно, шляхом прийняття окремих законів свідчать про нагальну необхідність удосконалення законодавства України про національні меншини загалом. Не випадково, глава держави зазначив, що державна етнонаціональна політика має базуватися на принципах плюралізму, поваги до національних мов, культури, історії етнічних спільнот і громадян, які до них належать, та поєднувати забезпечення державою потреб етнічних спільнот, створювати умови для їх вільного, самостійного, ініціативного розвитку з обов'язковим урахуванням необхідності імплементації європейських стандартів, рекомендацій ОБСЄ у сфері регулювання міжетнічних відносин¹¹.

Президент України переконаний, що для консолідації українського суспільства насамперед слід привести у відповідність до сучасних європейських стандартів вітчизняну нормативно-правову базу регулювання прав національних меншин та усунути декларативність положень законодавства щодо забезпечення прав національних меншин. Цей процес має відбуватися шляхом формування правових механізмів взаємодії між представницькими органами етнічних

спільнот, органами державної влади та місцевого самоврядування. Не можемо не підтримати ці ініціативи, адже декларативність окремих положень етнонаціонального законодавства та відсутність каналів зворотного зв'язку між державою та національними меншинами є серйозною перешкодою на шляху до етнокультурної та етнонаціональної консолідації українського суспільства.

Як засвідчив аналіз, проблеми правового регулювання статусу національних меншин є одним з факторів етнокультурного розколу України. Частина положень Закону України «Про національні меншини в Україні» є застарілими: вони не відповідають сучасним стандартам захисту прав національних меншин. Частина – декларативними: вони не працюють у сфері етнонаціональних відносин і не можуть бути використані національними меншинами для забезпечення потреб етнокультурного розвитку. Це акумулює невдоволення в середовищі національних меншин, спонукає їх іти в політику та лобювати прийняття рішень, спрямованих на покращення їх становища, за рахунок інших національних меншин. Такі дії окреслюють нові лінії розлому етнокультурного та етнонаціонального розколу і аж ніяк не сприяють консолідації українського суспільства.

1. Закон України «Про національні меншини в Україні» // ВВР України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.
2. *Оніщенко К.О.* Спроби вдосконалення правової бази національно-культурної автономії в українському законодавстві: 36. матер. ІХ міжнар. конф. – К., 2008. – Вип.9. – С. 210.
3. Конституція Української Народної Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cn.archives.gov.ua/statti/konstituciyni_acts_Ukraine.htm.
4. *Картунов О.* Вступ до етнополітології: Науково-навч. посіб. – К.: Ін-т економіки та права «КРОК», 1999. – С. 203.
5. *Коментарі до Другого висновку Консультативного комітету Рамкової Конвенції про захист національних меншин щодо України / Рада Європи.* – Страсбург, 2001. – С. 3.
6. *Вітман К.М.* Перші кроки реформування моделі етнонаціональної політики України // Держава і право. – 2011. – Вип.54. – С. 580.
7. *Проект Закону України «Про внесення доповнення до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (щодо русинської мови) № 7185 від 30.09.2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38651.
8. *Проект Постанови Верховної Ради України «Про русинів в Україні» №7242 від 12.10.2010* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38749.
9. Там само.
10. *Проект Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» №0921 від 12.12.2012* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44972.
11. *Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К., 2011. – С. 38.