

ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЯК МЕХАНІЗМ КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА*

Продемонстровано, що інституціалізацію політико-правової протидії дискримінації в Україні не завершено з прийняттям антидискримінаційного закону. Процес удосконалення законодавства необхідно продовжити, щоб забезпечити ефективну боротьбу з виявами дискримінації. Адже поліетнічне суспільство, в якому представники його етнічних складових на всіх рівнях зазнають безкарної дискримінації за ознакою етнічної належності, не може вважатися етнополітично стабільним та етнокультурно консолідованим.

Ключові слова: ксенофобія, дискримінація, етнокультурна консолідація.

Явир В. А. Институционализация политико-правового противодействия дискриминации как механизм консолидации украинского общества

Продемонстрировано, что институционализация политико-правового противодействия дискриминации в Украине не закончена с принятием антидискриминационного закона. Процесс усовершенствования законодательства необходимо продолжить, чтобы обеспечить эффективную борьбу с проявлениями дискриминации. Ведь полиэтничное общество, в котором представители его этнических составляющих на всех уровнях испытывают безнаказанную дискриминацию по признаку этнической принадлежности не может считаться этнополитически стабильным и этнокультурно консолидированным.

Ключевые слова: ксенофобия, дискриминация, этнокультурная консолидация.

Yavir V. The institutionalization of political and legal discrimination combating as the way to consolidate Ukrainian society

It is shown, that the institutionalization of political and legal discrimination combating in Ukraine not finished yet despite the antidiscrimination law adoption. The amendment process should continue to provide effective fight against discrimination manifestations. As the polyethnic society in which the representatives of its ethnic parts on all levels suffer unpunished ethnic discrimination couldn't be considered ethnopolitically stable and ethnoculturally consolidated.

Key words: xenophobia, discrimination, ethnocultural consolidation.

Однією з перешкод на шляху формування демократичної, правової держави, яка гарантує усім громадянам незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, стало безконтрольне та фактично безкарне поширення явища дискримінації у всіх сферах життя держави. Поліетнічне суспільство, в якому представники певних його етнічних складових зазнають дискримінації за ознакою етнічної належності, не може вва-

© ЯВІР Віра Анатоліївна – кандидат політичних наук, молодший науковий співробітник 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»

жатися етнополітично стабільним та консолідованим. Ксенофобія є деструктивним фактором, який зсередини руйнує спроби об'єднати всіх громадян безвідносно до національної належності.

Не випадково, в одній з доповідей Президент України підкреслив, що основними перешкодами на шляху до процесу національної консолідації залишаються вияви ксенофобії, расизму та дискримінації за національно-етнічними ознаками. За його словами, ксенофобія є особливо гострою проблемою для деяких вразливих етнічних груп, що постійно зазнають дифамації, дискримінації або навіть нападів на ґрунті ненависті. Як приклад, глава держави назвав ромів, дистанційованя від яких зростає¹. Слабка інтегрованість в українське суспільство цієї національної меншини зумовлює соціокультурну замкненість та низький рівень толерантності до ромів. Втім, роми не єдині, що зазнають дискримінації за етнічною ознакою в Україні.

Соціологи характеризують міжетнічні відносини в Україні загалом як помірно відчужені. Протягом останніх років ця характеристика радикально не змінилася. Найменший рівень ксенофобії в Україні спостерігається до представників слов'янських етносів, найбільший – до ромів, чорношкірих, вихідців з Азії, арабів. Щодо усіх цих національних груп в українському суспільстві переважає латентна ксенофобська установка. Це означає, що їх представники найбільше ризикують наразитися на вияви дискримінації за ознакою етнічної належності, перебуваючи або проживаючи в Україні. Для України також характерний регіональний розподіл ксенофобських установок. У Західному регіоні найгірше ставляться до арабів, чорношкірих, кримських татар та євреїв, у Східному та Південному – до вихідців з Азії, арабів, високим лишається індекс міжетнічної дистанції щодо західноєвропейців².

Ці дані свідчать про те, що без системної протидії ксенофобії та іншим видам дискримінації неможлива ефективна етнонаціональна політика України, спрямована на консолідацію поліетнічного українського суспільства. Як впливає з останнього проекту Концепції державної етнонаціональної політики (проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» №10152-1 від 12.03.2012), суть української моделі державної етнонаціональної політики полягає в тому, що всі компоненти поліетнічного українського суспільства забезпечуються необхідними умовами для збереження їх етнокультурної самобутності³.

Однак реалізація такої моделі щодо уразливих етнічних груп, які найчастіше зазнають дискримінації, може бути практично неможливою. Адже жертви дискримінації за етнічною ознакою схильні приховувати свою етнічну/національну належність, використовувати етнічні маркери маскуючої домінуючої в суспільстві ідентичності там, де це можливо, щоб у такий спосіб убезпечити себе від виявів дискримінації. У суспільствах, в яких допускається ксенофобія та дискримінація, культура, мова, етнічні традиції уразливих етнічних груп безпідставно вважаються позбавленими культурної цінності, тому державі дуже складно забезпечити рівні умови задоволення етнокультурних потреб. Толерантне ставлення до представників інших етнічних груп необхідно культивувати, прищеплювати впродовж багатьох років, нетолерантне – карати за допомогою широкого спектру санкцій: від соціальних до адміністративно-кримінальних.

Потреба інституціалізації політико-правової протидії ксенофобії та іншим видам дискримінації, яка проводиться хаотично та безсистемно, в Україні наріла

вже давно. Під політичною інституціоналізацією розуміють процес формалізації відносин, перехід від неорганізованої діяльності до створення організаційних структур, правових рамок, що регламентують ті чи інші види відносин – у нашому випадку підваліни бездискримінаційної взаємодії етнічних груп. Російський дослідник А. Зав'ялов вважає політичну інституціоналізацію закономірним процесом змін, за допомогою якого процедури стають стабільними, закономірними і легітимними в суспільстві⁴. Інституціоналізацію визначають як заміну спонтанних паттернів поведінки на передбачувані, регламентовані, модельовані. У випадку ксенофобії та дискримінації в Україні маємо визначати не лише політичне, а політико-правове інституціонування, яке передбачає правове та організаційне закріплення протидії ксенофобії та дискримінації.

У цьому контексті звернемося ще раз до проекту Концепції державної етнонаціональної політики, який визначає основним завданням етнонаціональної політики створення належних умов для забезпечення рівноправних відносин представників української нації, корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні, формування атмосфери міжетнічної толерантності й злагоди в українському суспільстві, забезпечення рівних можливостей в економічній, соціальній, політичній і культурній сфері суспільства для всіх її громадян незалежно від раси, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, політичних, релігійних переконань, мовних та інших ознак. Однак, у випадку вільного циркулювання дискримінації в поліетнічному суспільстві, органам влади доведеться докладати чимало зусиль для того, щоб вирівняти становище всіх етноспільнот. Що зовсім не означає, що заходи позитивної дискримінації, в свою чергу, не матимуть зворотного ефекту і не призведуть до збільшення міжетнічної дистанції.

Важливим для політико-правового інституціонування боротьби з дискримінацією є те, що серед основних принципів, на яких ґрунтується державна етнонаціональна політика згідно з проектом Концепції, фігурує протидія будь-яким виявам ксенофобії, розпалюванню расової, національної, етнічної, релігійної ворожнечі. Крім того, основними напрямками державної етнонаціональної політики у культурно-гуманітарній сфері визначено:

- формування і поширення цінностей міжетнічної толерантності й злагоди шляхом впровадження відповідних навчальних програм у систему усіх рівнів освіти;
- сприяння розвитку міжкультурного діалогу, здійснення заходів з протидії та запобігання виявам ксенофобії;
- недопущення ксенофобії, розпалювання національної, расової та релігійної ворожнечі у публічних сферах: інформації, освіти, мистецтві, культурі, літературі, управлінні, політиці⁵.

Але чи не найголовнішим здобутком інституціоналізації протидії ксенофобії та іншим видам дискримінації за етнічною ознакою є безпосередньо визначення ксенофобії. Проектом Концепції державної етнонаціональної політики пропонується вважати ксенофобією ставлення до української нації, корінних народів і національних меншин, їх окремих представників, культури, мови, що виявляється у протиправних діях і порушенні їх прав. Безумовно, це визначення має суттєві вади, адже поширюється лише на окремі етноспільноти. Тоді як об'єктом ксенофобії найчастіше стають не лише представники української нації, корінних народів і національних меншин, а й мігрантських меншин. До виявів ксенофобії

проект Концепції пропонує зараховувати нетолерантні висловлювання на адресу будь-якої етнічної спільноти або її окремих представників, заклики до насильницьких дій проти них, безпосередньо насильницькі дії, дискримінацію громадян за національною ознакою, вияви неповаги до культурної спадщини, історії, традицій, культури, мови тощо.

Це є суттєвим зрушенням, адже відсутність законодавчого визначення явища ксенофобії та дискримінації в етнонаціональному законодавстві вже давно перетворила Україну на об'єкт критики з боку міжнародних інституцій. Практично у всіх своїх доповідях по Україні Європейська Комісія проти расизму та дискримінації закликала Україну дати законодавчу відповідь на дискримінацію: означити це явище та розпочати боротьбу з ним. Українське етнонаціональне законодавство, незважаючи на зростаючі вияви дискримінації, не містило визначення ні ксенофобії, ні дискримінації. Тому ЄКРН щоразу рекомендувала владі України прийняти всеосяжне антидискримінаційне законодавство; проводити кампанії з підвищення інформованості громадськості з питань дискримінації та боротьби з її виявами; активізувати зусилля по боротьбі з расизмом та расовою дискримінацією в рамках шкільної освітньої програми; запровадити здобуття відповідної інформаційної підготовки представниками правоохоронних органів у сфері дискримінації⁶.

У Четвертій доповіді по Україні (2012 рік) також зазначається, що, незважаючи на розробку урядом України Плану дій проти ксенофобії та расової і етнічної дискримінації, розформування Державного комітету у справах національностей та релігій призвело до вакууму в цьому питанні. В Україні нині відсутній окремий орган, що займається цими проблемами. Тому ЄКРН наполегливо рекомендувала українській владі якнайшвидше інституційно визначитися, хто в майбутньому буде відповідати за координацію роботи влади у боротьбі з дискримінацією, та забезпечити активну участь громадянського суспільства у цій роботі.

Однак головною перешкодою в інституціонуванні протидії дискримінації залишалася все ж таки відсутність чіткого законодавчого визначення явища. Формально в українському законодавстві присутні норми, які забороняють дискримінацію за етнічною, расовою, релігійною ознакою. Зокрема, ст. 24 Конституції України утверджує рівність громадян у конституційних правах і свободах та перед законом – 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. Відповідно до ст. 161 Кримінального кодексу України, до відповідальності притягаються за умисні дії, приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками⁷. Однак ці антидискримінаційні положення українського законодавства не працювали в юридичній практиці, хоча б тому, що у вищезгаданих документах не було передбачено механізму їх реалізації. Така ситуація дала підстави Європейській комісії проти расизму та нетерпимості стверджувати про відсутність антидискримінаційного законодавства в Україні з огляду на недовість його норм.

Багаторічна бездіяльність держави у цій сфері настільки обурила найбільш вразливі групи населення, що вони вирішили підключитися до процесу напрацювання антидискримінаційного законодавства. Зокрема, українські національні меншини самостійно підготували антидискримінаційний закон і подали його на розгляд до парламенту. «Статті у Кримінальному кодексі, які містять певні антидискримінаційні норми, майже не працюють. Навмисність дискримінаційних дій довести майже неможливо, це може трактуватись як оціночні судження автора», – стверджує ініціатор проекту Ю. Тищенко⁸. За допомогою таких антидискримінаційних норм не можна було зупинити вияви ксенофобії навіть в політичному просторі та на сторінках українських ЗМІ.

Ксенофобія та дискримінація у публічній сфері є окремою серйозною проблемою етнонаціональної політики України. Європейська комісія проти расизму та дискримінації підкреслює, що окремі політичні партії України та кандидати вільно беруть участь в ксенофобській, антисемітській та антитатарській риторичі. Безперешкодно функціонують сайти, які постійно публікують антисемітські, расистські та ксенофобські матеріали. Журналісти та ЗМІ докладають мало зусиль для боротьби з расизмом, ксенофобією та расовою дискримінацією⁹. Такі явища стали звичними в публічній сфері виключно завдяки безкарності виявів дискримінації в Україні. За окремими політичними силами навіть закріпився імідж ксенофобських та антисемітських не лише в середині, а й за межами України.

Це небезпечно тим, що, як стверджує К. Вітман, тиражування етнічної нетолерантності в політико-правовому просторі політичними елітами досить швидко підхоплюється та поширюється в суспільстві серед їх виборців. Держави, в яких дозволено (не карається кримінальною або адміністративною відповідальністю) ксенофобія та дискримінація за етнічною ознакою в публічному просторі, характеризуються високим рівнем ксенофобії серед більшості населення¹⁰. Дослідник переконаний, що навздогінні спроби протидіяти виявам ксенофобії в діяльності парламентської політичних сил не є такими дієвими, як превентивне запровадження ефективних антидискримінаційних норм у законодавство України.

Соціологи наголошують, що напруження у міжетнічних відносинах, яке спостерігається в Україні, диктує необхідність підвищених вимог до відповідальності громадян і особливо політичних діячів за заяви, що дискримінують представників тієї чи іншої етнічної групи. 65% респондентів, погоджуються з тим, що політики повинні нести відповідальність за дискримінаційні заяви та образи. Однак у соціологів викликає певне занепокоєння переконаність пересічних українців у тому, що вони, на відміну від політиків, мають право на ксенофобську риторичу¹¹.

Дати правову відповідь на вияви дискримінації Україна змогла лише в 2012 році, прийнявши Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Документ містить визначення дискримінації та її видів (прямої, непрямої), заборону дискримінації, формує засади антидискримінаційної політики. Однак питання інституціалізації політико-правової протидії ксенофобії та іншим видам дискримінації залишається досі відкритим. Адже законодавець більше орієнтувався на задоволення вимог Євросоюзу, який очікує від кожної країни-кандидата на асоціацію гармонізації національного законодавства з європейським, у тому числі в сфері захисту прав людини. Прикметно, що в пояснювальній записці до проекту Закону, поданого Кабінетом Міністрів України, немає жодного слова про необхідність боротьби з виявами дискримінації,

ефективну протидію явищу задля підтримання злагоди в міжетнічних відносинах, про актуальність цієї проблеми для етнонаціональної сфери.

В обґрунтуванні необхідності прийняття нормативно-правового акта лише зазначається, що проект Закону розроблено з метою виконання завдань, передбачених Планом дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України¹². Це свідчить про формальний підхід органів влади України до боротьби з дискримінацією. Крім того, Закон не містить конкретних правових механізмів та процедур протидії виявам ксенофобії та дискримінації. Розділ II під назвою «Механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації» присвячений описанню повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування в сфері антидискримінаційної політики, а не конкретній протидії дискримінації.

Найменший розділ Закону присвячений відповідальності за порушення антидискримінаційного законодавства. Однак у ньому ми не знаходимо запровадження відповідальності безпосередньо за вияви дискримінації. Важко уявити, яким чином застосовуватиметься ст.16 нормативно-правового акта в суді, яка стверджує, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть відповідальність згідно із законами України¹³. Якими законами України – незрозуміло, оскільки законодавство не містить положень, що встановлюють чітку (адміністративну або кримінальну) відповідальність за вияви дискримінації.

Українські політики переконані, що питання політико-правової інституціалізації боротьби з дискримінацією завершено після прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Однак цей процес далекий від завершення. Уряду не лише необхідно забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що випливають із цього Закону, щоб він ефективно запрацював у правовій площині, а й забезпечити імплементацію політичних та соціальних практик протидії дискримінації. Адже механічне нав'язування правових стандартів боротьби з дискримінацією може призвести до ще більшого міжетнічного розколу та загальмувати процес консолідації українського суспільства.

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 38. **2. Регіональна толерантність, ксенофобія та права людини в Україні у 2012 році: соціологічне опитування** / КМІС. – 2013. – С. 11. **3. Проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» №10152-1 від 12.03.2012** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42769. **4. Завьялов А.И.** Политическая институционализация глав субъектов Российской Федерации // ЕврАзЮж. – 2012. – №8 (51). – С. 112. **5. Проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» №10152-1 від 12.03.2012** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42769. **6. Довідь** Європейської комісії проти расизму та нетерпимості по Україні (четвертий цикл моніторингу) [Електронний ресурс] / Council of Europe. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf>. **7. Кримінальний кодекс України** // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131. **8. Менишии** власноруч боротимуться з дискримінацією [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24272926.html>. **9. Довідь** Європейської комісії проти расизму та нетерпимості по Україні (четвертий цикл моніторингу) [Електронний ресурс] / Council of Europe. – Режим доступу:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf>. **10.** Вітман К.М. Інтollerантність у мас-медіа та публічному дискусії України // Держава і право. – 2012. – Вип.55. – С. 499. **11.** Регіональна толерантність, ксенофобія та права людини в Україні у 2012 році: соціологічне опитування / КМІС. – 2013. – С.12. **12.** Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» №10468 від 14.05.2012 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43370. **13.** Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – С.65.

УДК 322.2

О. М. ЦАПКО

ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ЩОДО АВТОКЕФАЛІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ

Розкриваються основний зміст та сутність політики Української Центральної Ради щодо автокефалії української православної церкви, а також визначаються основні політичні умови та чинники, які впливали на неї.

Ключові слова: автокефалія, ідеологія соціалізму, українські політичні партії, український релігійний рух, федерація.

Цапко О. М. Політика Української Центральної Ради в вопросах автокефалии Украинской православной церкви

Раскрываются основное содержание и сущность политики Украинской Центральной Рады в вопросах автокефалии украинской православной церкви, а также определяются основные политические условия и факторы, которые влияли на неё.

Ключевые слова: автокефалия, идеология социализма, украинские политические партии, украинское религиозное движение, федерация.

Tsapko O. The politics of Ukrainian Central Rada in respect of autocephaly of Orthodox Church

The article describes basic content and nature of the politics of Ukrainian Central Rada in respect of autocephaly of Orthodox Church, and also basic political circumstances and factors influenced on it are determined.

Key words: autocephaly, ideology of socialism, Ukrainian political parties, Ukrainian religious movement, federation.

Світовий і вітчизняний досвід переконливо доводить, що одним із найбільш вагомих чинників процесу формування нації є чинник національно-релігійний. А. Колодний з цього приводу зазначає: «Будучи присутньою в людській історії насамперед через її національний контекст..., релігія покликана формувати у представників певних етносів осмислене уявлення про їх національну ідентичність, захищати її, бо ж ігнорування останньої веде до дезорієнтації особи в її суспільному бутті, а то й до суспільної нестабільності»¹.

У власне українському контексті релігійний чинник виявив себе у створенні

© ЦАПКО Олег Михайлович – кандидат історичних наук, завідувач кафедри гуманітарних дисциплін Національної академії внутрішніх справ