УДК 313.1(477)

О. Ю. Хорошилов
канд. політ. наук, доцент,
Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова,
Інституту соціальних наук, кафедри політології, к. 35,
Французький бул. 24/26, м. Одеса-58, 65058, Україна, 684373.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕТНОПОЛІТИКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена вивченню правових засад етнополітики української держави. Особливий наголос робиться на ідеї необхідності вдосконалення правової бази діяльності державних інститутів в сфері міжетнічних відносин.
Ключові слова: етнополітика, нація, національні меншини, етнічні меншини.

Актуальність центральної для цієї статті проблеми полягає в тому, що використання в політичній боротьбі риторики, заснованої на проблемах етнічності, не лише поставило українське суспільство на межу тривіального розколу за географічними та регіональними ознаками, але й спровокувало більш небезпечний розкол — ціннісний. До того ж деякі представники державної влади все більше відходять від позиції незаангажованих менеджерів і вдаються до відверто етноцентристських заходів. За умов складної етнонаціональної структури суспільства особливо важливим стає здійснення діяльності держави в сфері міжетнічних відносин виключно в полі законодавства, що створено в Україні протягом її незалежного існування.

Об'єктом дослідження виступає український етнополітичний організм (далі — ЕПО) як складна динамічна система етнічних колективів різного таксону.

Предметом статті є вітчизняне законодавство, яке повинно не лише відображати динаміку розвитку вітчизняного поліетнічного соціуму, але й визначати принципи та методи управління етнічними процесами, встановлювати бажану модель міжетнічних відносин тощо.

Основною метою статті є дослідження правових засад, принципів та напрямків діяльності української держави в сфері регулювання етнічних процесів у країні.

Досягнення поставленої мети стає можливим завдяки реалізації конкретних завдань. До останніх можна віднести такі:

– аналіз особливостей конституювання державної етнополітики України в умовах політизації сфери міжетнічних відносин;

– вироблення конкретних рекомендацій щодо вдосконалення правової бази регулятивної діяльності державних інститутів в сфері міжетнічних відносин.

Відправна концепція дослідження. За основу прийнята модерністська парадигма етнонаціональних відносин, згідно з якою етнополітичний організм, як сукупність примордіальних колективів, перетворюється на

© О. Ю. Хорошилов, 2007

націю лише внаслідок свідомого і цілеспрямованого проектування, головним суб'єктом якого виступає духовна еліта суспільства. Остання виробляє образ нації як певну сукупність спільних для певного ЕПО цінностей, настанов, стереотипів та автостереотипів, ознак та принципів політичної мобілізації громадян та інкорпорації нових членів. Від привабливості та, навіть, "цікавості" цього проекту залежить і його подальша доля. Йдеться про готовність членів ЕПО підтримувати цей проект та бажання нових членів приєднуватися до нього. Як наслідок, нація виступає в ролі "уявленої спільноти", психологічної, духовної та, за певних умов, і фізичної цілісності. Національний проект не є субстанцією, його зміст стає об'єктом редетермінації кожним новим поколінням. Проте, завжди є певний комплекс ідей та цінностей, які встановлюються лише одного разу як наслідок досягнення консенсусу між усіма учасниками національного проекту, і надалі виступають як різновид суспільного договору, положення якого не підлягають дискусії. Найбільш повне уявлення про зміст цього суспільного договору можна сформувати саме під час аналізу законодавства, яке покликано регулювати принципи діяльності державних органів влади в сфері міжетнічних відносин. З точки зору автора, саме такий підхід у його застосуванні під час аналізу етнополітики української держави приводить до викриття парадоксальності ситуації, що склалася в країні.

Головний парадокс, що потребує хоч якогось раціонального пояснення, полягає в тому, що Україна, якій вдалося уникнути міжетнічних конфліктів на початку своєї незалежності, опинилася перед загрозою їхнього виникнення після шістнадцяти років свого існування, хоча політична практика країн, які утворилися на пострадянському просторі, свідчить про протилежне. Конфлікти на етнічному ґрунті виникали переважно на перших роках існування держав, коли система соціальних ролей і орієнтирів переживала кризу, а занепад економіки впливав на соціальний клімат у цілому. За таких умов громадяни ідентифікували себе переважно через примордіальні ознаки (походження, мова, віросповідання тощо), а регіональні еліти у боротьбі за ресурси мобілізували населення саме за ознакою належності до "своїх" етнічних груп.

На переконання автора статті, Україні під час набуття незалежності вдалося уникнути цього лише завдяки тому, що в основі конституювання держави знаходився саме принцип суспільного або комунітарного договору. Весь комплекс законів і декларацій, що був розроблений у хронологічних межах 1989 — 2003 рр., вдало поєднує в собі як компенсаційні заходи відновлення титульного статусу українського етносу, так і захисту прав і свобод інших примордіальних колективів країни (етнічних та національних меншин, корінних народів тощо). Є сенс зупинитися на цьому докладніше.

Початок новітнього вітчизняного законодавства в сфері етнополітики слід вести від 1989 року. Саме тоді було прийнято Закон Української РСР "Про мови". Стверджуючи державний статус української мови та гарантуючи її функціонування в усіх сферах суспільного життя, цей закон встановлював принцип рівного захисту мовних прав всіх етнічних груп, які про-

живали на той час у радянській республіці. Але головним в цьому законі, на думку автора, є норма, згідно з якою: "Вибір мови міжособового спілкування громадян Української РСР є невід'ємним правом самих громадян" [1, с. 631]. Таким чином, політичні інститути вперше за роки радянської практики відмовлялись від статусу заангажованого гравця в сфері міжетнічних відносин і набували статусу арбітра, покладаючись на принципи самоорганізації та саморегуляції суспільства.

Наступні два роки у житті республіки були позначені активною пропагандою місцевої інтелігенції за набуття незалежності. При цьому основний наголос робився саме на соціально-економічних перевагах такого статусу. Серед основних ідей суспільно-політичного дискурсу того періоду ідеї створення етнократичної держави виключно одного народу не посідали значного місця.

Ідея своєрідного суспільного, або "комунітарного" договору вперше на законодавчому рівні була закріплена в "Декларації про державний суверенітет України" 16 липня 1990 року. Окрім надзвичайно важливого визначення Української РСР як суверенної національної держави, що розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення, громадяни всіх національностей республіки визначалися як народ України — основне джерело влади. Таким чином закладалися не лише принципово рівні можливості політичної участі громадян, але й створювалися передумови для підтримки самого факту незалежності країни з боку представників національних груп, які посідали в СРСР панівне становище.

Можливість поєднання громадянської та етнокультурної ідентичностей закріплювалася положенням, згідно з яким "Українська РСР забезпечує рівність перед законом усіх громадян Республіки незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин" [4, с. 429].

Яскравим прикладом відмови від ідеї етнократичної держави може бути "Декларація прав національностей України", прийнята 1 листопада 1991 року. Автори Декларації майже не використовують термін "національна меншина", віддаючи перевагу терміну "національність". Таким чином, на законодавчому рівні закладалася принципова рівність усіх етнічних колективів щодо захисту їхніх прав та у відносинах з державними інституціями. Сама українська держава набула статусу гаранта політичних, економічних, соціальних та культурних прав усіх народів, національних груп, що проживали на її території [3, с. 344].

Більше того, стаття 2 Декларації наголошувала на тому, що "Українська держава... забезпечує існування національно-територіальних одиниць, бере на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов та культур".

Окремо зазначалося (стаття 3), що "Верховна Рада України тлумачить статтю 3 Закону "Про мови в Українській РСР" таким чином, що в межах адміністративно-територіальних одиниць, де компактно проживає певна

національність, може функціонувати її мова нарівні з державною мовою... В регіонах, де проживає компактно кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнятна для всього населення даної місцевості" [3, с. 344].

Варто згадати, що навіть на час прийняття Декларації, реалізація положення щодо організації адміністративних одиниць за національною ознакою в Україні була можливою лише частково, по відношенню лише до окремих груп (болгар, молдован, гагаузів Одеської області, румун Чернівецької, угорців Закарпаття тощо). Інші етнічні колективи країни, і передусім найчисельніші після українців — росіяни, внаслідок свого дисперсного розселення, на організацію власних адміністративних одиниць претендувати не могли.

Очевидно, внаслідок цих причин, норма щодо адміністративних одиниць, утворених за національною ознакою, не була включена до Закону України "Про національні меншини в Україні", прийнятого 29 червня 1992 року. У цьому законі вперше в українському законодавстві наводилося чітке визначення поняття "національна меншина". Стаття 5 Закону закладала основи системи органів етнополітичного менеджменту в Україні. Так, зокрема, йшлося про утворення у Верховній Раді, та в разі необхідності — в місцевих Радах народних депутатів, постійних комісій з питань міжнаціональних відносин. Крім того, згадувалися відповідні структури в органах виконавчої влади та дорадчі органи з представників національних меншин при місцевих радах.

Важливість етнічного чинника для існування держави підкреслювалася створенням окремого органа державної виконавчої влади — Міністерства у справах національностей України (згодом, статус цього органа було понижено до звичайного комітету). Стаття 6 Закону містила в собі норму щодо гарантії всім національним меншинам права на національно-культурну автономію [4, с. 300].

На думку автора, безумовно позитивну роль у запобіганні етнічних конфліктів на етнічному ґрунті шляхом спрямування політичної активності етнічних груп нашої країни в конструктивному напрямку, відігравала стаття 14 Закону, згідно з якою національні громадські об'єднання отримали право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів і депутатів місцевих Рад.

Стаття 15 надавала право громадянам, які належали до національних меншин, а також громадським об'єднанням національних меншин вільно встановлювати та підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їхніми громадськими об'єднаннями за межами України, одержувати від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій. На основі цього положення сьогодні в Україні функціонують "Європейські регіони", один з яких — "Нижній Дунай" — поєднує райони Одеської області України та прикордонні території Румунії та Молдови.

Прикладом системного впровадження задекларованих принципів віт-

чизняної державної етнополітики в життя, можна вважати ратифікацію Україною “Угоди з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин та народів” 17 грудня 1993 року, яка передбачала взаємодію країн СНД у справі повернення представників депортованих народів на історичну Батьківщину. Зокрема, Україна взяла на себе обов’язок забезпечити особам, які повертаються в місця їхнього проживання на момент депортації, рівні з постійно проживаючими там громадянами політичні, економічні і соціальні права та умови для облаштування, пенсійне забезпечення, збереження та перерахунок внесків, отримання кредитів, звільнення від податків на прибуток на час облаштування [5]. Таким чином було створено реальний правовий механізм, що регулював процес повернення на батьківщину більш ніж 200 тисяч кримських татар.

Зазначені вище принципи відновлення статусу українського етносу та захисту прав етнічних груп країни знайшли своє підтвердження в Конституції України 1996 року. Зокрема, преамбула Конституції містила у собі стислу формулу, за якою планувалося (хотілося б вірити, що планується і сьогодні) здійснювати консолідацію населення країни — “Український народ — громадяни всіх національностей”. Добре відомі всім статті 10 та 11 Основного Закону нашої країни знов підтвердили державний статус української мови, гарантію збереження та розвитку культурної самобутності корінних народів та національних меншин, роль державних інституцій у ролі активного суб’єкта в сфері міжетнічних відносин, і, по-суті, підтвердили існування феномена національно-культурної автономії всіх етнічних колективів України [6, с. 4].

Підтвердженням демократичного характеру вітчизняного законодавства в сфері міжетнічних відносин, на думку автора статті, слід вважати Закон України “Про громадянство України” в його редакції 2001 року. Головним тут є так званий “нульовий” принцип набуття українського громадянства. Стаття 3 Закону зазначає, що: “Усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України” (пункт 1) та “особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав” є громадянами України. Жодних іспитів на знання державної мови, довідок про політичне минуле та інших умов, які до речі є в законодавстві, деяких нових членів європейського демократичного співтовариства вітчизняним законодавством не передбачено. Стаття 8 Закону України “Набуття громадянства України за територіальним походженням” підтверджує норму щодо “нульового” принципу набуття громадянства нашої країни [7].

У дусі ліберального європейського законодавства створений також і Закон України “Про біженців”. Зокрема, цей Закон містить у собі такі норми, як заборону вислання або примусового повернення біженця до країни, з якої він прибув та де його життю або свободі загрожує небезпека; сприяння

збереженню єдності сімей біженців тощо. Згідно з Законом, біженці мають право на вільне пересування територією України, працевлаштування, навчання, медичну та правову допомогу, підприємницьку діяльність, відпочинок, освіту, свободу віросповідання та світогляду, володіння, і користування результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності тощо [8].

Майже аналогічний обсяг прав і свобод визначається Законом України і по відношенню до іноземців та осіб без громадянства, що проживають на теренах нашої держави [9].

Українська держава брала на себе й обов'язок підтримувати закордонних українців у розвитку їхньої національної свідомості та самобутності [10].

Як наслідок, в Україні на сьогодні вже створені необхідні законодавчі підвалини для існування феномена політичної нації як моделі консолідації населення країни на принципах полікультурності та громадянської рівності.

Однак, приблизно з кінця 2004 року, в Україні чітко проявилася тенденція до перегляду підвалин існування українського ЕПО. Ідеться про відверте бажання принаймні частини еліти здійснити переформатування України за принципами етнократичної держави. Існування у вітчизняному політикумі таких організацій, як Всеукраїнське об'єднання "Свобода" (колишня "Соціал-національна партія України"), кампанія з ліквідації символів "радянської епохи", активна пропаганда на державному рівні зразків культури лише однієї етнографічної групи українського етносу, спроби продовжити історію існування українців аж до трипільської культури тощо, викривають традиціоналістський характер правлячої еліти з її орієнтацією на монокультурну модель соціуму. Крім того, вимоги надати положенням "Універсалу національної єдності" статусу закону не лише не сприяють цій єдності, але і ведуть до розбрату. Наприклад, незрозуміло як правляча еліта намагатиметься створити Єдину Українську Помісну Соборну Церкву і навіть не з огляду на те, що в Конституції закріплений принцип відокремлення церкви від держави, а з огляду на необхідність долання можливого опору самих громадян — вірних різних православних церков. А як бути з представниками інших конфесій?

Складається враження, що традиціоналістський сегмент української еліти намагається формулювати політичний порядок денний більш властивий періоду XVII-XIX ст., та ревізувати принципи етнонаціональної політики держави [11].

Вище вже згадувалося, що нація — це передусім проект культурної спільноти, яка оперує спільними цінностями. Але після тривалих політичних баталій 2004-2007 років виявляється, що в Україні розпочато процес формування одразу двох культурних спільнот з різними ціннісними кодами. Кожна з цих спільнот на сьогодні відрізняється передусім лояльністю до певного елітарного угруповання. Закріплення цих розбіжностей на рівні масової свідомості може поставити під сумнів майбутнє існування цілісного українського ЕПО. Але можливі наслідки цих спроб слід кваліфікувати як екзистенціальну катастрофу.

На тлі відвертих спроб створити "квазізаконодавство" в сфері національна-

льних відносин, правляча еліта не звертає уваги на необхідність подальшого вдосконалення правових підвалин державної етнополітики. З 1999 року майже припинилися дискусії щодо розробки змісту та впровадження в життя Концепції етнонаціональної політики Української держави (посуті Малої Конституції нашої країни). І досі не прийнято закон про реабілітацію кримськотатарського народу, на свою чергу чекають угорці Закарпаття, болгари та греки Криму тощо. Фактично з нульовим коефіцієнтом працюють єврорегіони, зростають ксенофобські настрої серед громадян країни.

Ці виклики існуванню українського ЕПО потребують якнайскорішої адекватної відповіді. На думку автора статті, зміст цієї відповіді можна висловити в наступних рекомендаціях:

1. Відмова правлячої еліти від спроб ревізії основ існування українського ЕПО, що виражаються в нав'язуванні монокультурної моделі національного розвитку, й повернення в правове поле вітчизняного законодавства.

2. Прийняття Концепції державної етнополітики із залученням до розробки її принципів представників експертного середовища. Включення до Концепції положень щодо конституювання української політичної нації та консолідації громадян України на принципах полікультурності.

3. Продовження роботи з нормативно-правового забезпечення функціонування поліетнічного суспільства в Україні з урахуванням особливостей, традицій, менталітету населення кожного регіону України. Зокрема йдеться про прийняття Закону України "Про статус кримськотатарського народу в Україні", який надавав би кримським татарам право самоврядування в економічних, культурних і мовних питаннях, а також гарантував їхню участь в управлінських структурах АРК. Чимале значення для нормалізації психологічного клімату міжетнічних відносин мало б прийняття Верховною Радою України Закону "Про реабілітацію і забезпечення прав репресованих та депортованих осіб з числа національних меншин".

4. В умовах посилення світових міграційних процесів та стихійного в'їзду іноземців у країну, негайною потребою є реалізація вимог Закону України "Про імміграцію" та розробка схеми розселення мігрантів, яка перешкоджала би нерегульованим змінам структури населення та демографічної ситуації в цілому.

Література

1. Про мови в Українській РСР. Закон УРСР //Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45. — С. 631.
2. Декларація про державний суверенітет України //Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — С. 429.
3. Декларація прав національностей України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53.
4. Про національні меншини в Україні: Закон України //Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36.
5. Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов // http: //www. rada. com. ua.

6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року — Харків: Фоліо, 2006. — 48 с.
7. Про громадянство України: Закон України //Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — стаття 65.
8. Про біженців: Закон України //Голос України. — 2001. — № 134.
9. Про імміграцію: Закон України //Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 41. — стаття 197; Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України //Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — стаття 161.
10. Про правовий статус закордонних українців: Закон України //Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — стаття 343.
11. *Нагорна Л.* "Війни ідентичностей": сценарії і ризики //Політичний менеджмент. — 2007. — № 2. — С. 47-54.

О. Ю. Хорошилов
Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
Институт социальных наук, кафедра политологии,
к. 35, Французский бул. 24/26, г. Одесса-58, 65058, Украина.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭТНОПОЛИТИКИ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Резюме
Статья посвящена изучению правовых основ этнополитики украинского государства. Особый акцент делается на идее необходимости совершенствования правовой базы деятельности государственных институтов в сфере межэтнических отношений.

Ключевые слова: этнополитика, нация, национальные меньшинства, этнические меньшинства.

O. U. Khoroshilov
Odessa Mechnicov National University,
Institute of social sciences, chair of politology, 35, French avenue 24/26,
Odessa-58, 65058, Ukraine.

THE PRINCIPLES OF THE LAW IN THE ETHNOPOLICY OF THE UKRAINIAN STATE

Summary
This article is dedicated to the study of the principles of the law in the ethnopolicy of the Ukrainian state.

The main emphasis is making on the idea of indispensaty of perfection of legislative basis of government activity in the sphere of national relation.

Key words: ethnopolicy, nation, nation minorities, ethnical minorities.