

К. М. ВІТМАН

## ПЕРШІ КРОКИ РЕФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Аналізуються задекларовані наміри, проекти та перші кроки держави в сфері реформування чинної моделі державної етнонаціональної політики України. Особлива уваги приділяється визначенню базових завдань етнонаціональної політики сучасної України.*

**Ключова слова:** держава, етнонаціональна політика, національні меншини, етнополітичні виклики.

*Анализируются задекларированные намерения, проекты и первые шаги государства в сфере реформирования действующей модели государственной этнонациональной политики Украины. Особое внимание уделяется определению базовых задач этнонациональной политики современной Украины.*

**Ключевые слова:** государство, этнонациональная политика, национальные меньшинства, этнополитические вызовы.

*The declared intentions, projects and first steps of the state in now-a-day model of ethnonational politics reforming are analyzed. Special attention is paid to determination of basic missions of modern Ukraine ethnonational politics.*

**Key words:** state, ethnonational politics, national minorities, ethnopolitical challenges.

Протягом останнього року намітилися певні політичні зрушення, які свідчать про поступове визнання важливості етнонаціональної проблематики та пріоритетності вирішення етнополітичних проблем, які накопичилися протягом часів незалежності. Українські етнополітологи впродовж останніх десяти років неодноразово стверджують, що етнонаціональна політика України потребує вдосконалення у вигляді якісного оновлення політико-правової основи функціонування. Нарешті в 2010 р. влада держави оголосила курс на всесторонню і комплексну модернізацію всіх сфери життя. Оскільки сфера етнонаціональних відносин традиційно не належить до головних, її реформування поки що обмежувалося політичними заявами та деклараціями про наміри.

Зокрема у зверненні з нагоди чергових роковин депортації з Криму кримських татар та осіб інших національностей глава держави наголосив, що в сфері етнонаціональних відносин України перед державою постає дуже багато роботи. «Слід удосконалювати засади державної етнонаціональної політики, утверджувати міжкультурний діалог та толерантність у суспільному житті...»<sup>1</sup>. Головним принципом реформування моделі етнонаціональної політики залишатиметься підтримання міжнаціонального миру та злагоди, які Президент вважає найціннішим здобутком і запорукою успішного розвитку поліетнічної України. Однак на даний момент найбільше інформації про напрямки реформування етнонаціональної сфери відносин, вектор розвитку етнонаціональної політики містить Послання Президента до Верховної Ради України. Необхідною умовою поступу держави її глава називає застосування ефективних механізмів консолідації усіх етнічних складових українського суспільства<sup>2</sup>. Інтеграція нації, суспільно-політична єдність мають стати запорукою етнополітичної стабільності України.

Ці заяви дають можливість відстежити еволюцію моделі етнонаціональної політики України. Якщо раніше головним її завданням було недопущення порушення міжетнічного миру, виникнення етнополітичних конфліктів на ґрунті міжетнічної ворожнечі, етнолінгвістичних суперечностей, то зараз акценти зміщаються в бік формування політичної нації. Влада неодноразово підкреслювала, що пишається відсутністю міжнаціональних конфліктів в Україні. Це дає підстави стверджувати, що модель етнонаціональної політики попередніх 20 років більш-менш ефективно впоралася зі своїм головним завданням – забезпечити державу від міжетнічного протистояння та конфліктів. Незважаючи на всі багаторазово згадувані недоліки (недосконалість законодавчої бази, невизначеність пріоритетів розвитку), вона підтримує баланс відносин між етноспільнотами. Але такий баланс сформувався скоріше ситуативно, а не завдяки цілеспрямованим заходам держави у сфері етнонаціональних відносин.

Виходячи з цих міркувань, частина політиків і надалі схиляється до стратегії уникнення вирішення етнополітичних проблем. Навіщо змінювати модель етнонаціональної політики, вдаватися до радикальних заходів з непередбачуваними наслідками, якщо вона стабільно виконує свою головну функцію – підтримує етнополітичну стабільність та міжнаціональну злагоду в державі? Однак подальша консервація етнополітичної ситуації несе в собі набагато більше ризиків, ніж переваг. По-перше, чинна модель етнонаціональної політики, попри свою ефективність, дає серйозний збій в кризових, непрогнозованих ситуаціях. Вона виявляється неспроможною протидіяти розпалюванню міжетнічної ворожнечі, їй не вистачає правового інструментарію для запобігання та врегулювання міжетнічних конфліктів. Наразі Україна зіткнулася з впливом лише політичних факторів, які посилюють деструктивну дію етнолінгвістичних, етнорегіональних розбіжностей. Підтвердження цьому є регіональний розкол України в ході президентських виборів 2004 та 2010 років, конфлікти навколо історичної пам'яті, спроби мовної суверенізації регіонів. Чинна модель етнонаціональної політики продемонструвала, що не готова мати справу з неправовими проявами дії етнічного фактора. Тим часом каталізувати дію міжетнічних суперечностей можуть не лише розбіжності політичного забарвлення, а й соціально-економічні труднощі, міграційні процеси.

По-друге, чинна модель етнонаціональної політики не передбачає механізмів швидкого, ефективного реагування на етнополітичні виклики. Більшість навіть широко обговорюваних етнополітичних проблем залишаються невирішеними багатьох років, накопичуючи етноконфліктогенний потенціал. Серед них – регулювання міграційних процесів, інтеграція мігрантів, зростання ксенофобії та запровадження відповідальності за прояви етнічної нетолерантності, подвійне громадянство, набуття статусу національної меншини. Внесення необхідних змін до законодавства, які б започаткували розв'язання цих проблем, гальмується складною процедурою, відсутністю політичної волі та браком консенсусу серед поляризованих політичних сил, представлених у парламенті.

Президент слушно наголосив, що Україна в контексті європейської інтеграції повинна «вибудувати концепцію етнополітики, орієнтовану на демократичні європейські цінності, здатну адекватно й ефективно реагувати на зміни в етнополітичній ситуації, пов'язані з процесами глобалізації»<sup>3</sup>. Гнучкість, оперативність та ефективність – це головні вимоги до моделі етнонаціональної політики будь-якої сучасної держави, інтегрованої в світову спільноту. Українська модель етнонаціональної політики, підвалини якої закладалися ще в 90-х роках і

з того часу практично не оновлювалися, цих якостей не демонструє. Її можна охарактеризувати як непослідовну, аморфну, негнучку, консервативну – таку, що обходиться мінімальним набором правових норм, заходів для підтримання етнополітичної системи у стабільному стані, однак не забезпечує її розвитку. Без визначення чітких принципів і концептуальних положень етнополітичної політики модернізація країни буде суттєво ускладнена або й неможлива, – справедливо вважає глава держави.

По-третє, чинна модель етнополітичної політики не сприяла консолідації української політичної нації. В першу чергу тому, що таке завдання перед нею навіть не стояло в попередні роки<sup>4</sup>. Тому зараз влада вважає формування політичної нації на основі різних етнотериторіальних пріоритетом модернізованої моделі етнополітичної політики. Його реалізація потребує напрацювання такої моделі державної етнополітичної політики, яка нейтралізуватиме негативний вплив суперечностей етнологічного характеру. Це свідчить про те, що чинна модель етнополітичної політики потребує якісного оновлення як у політичному, так і правовому розумінні. Вона не відповідає сучасним етнополітичним реаліям і дедалі більше гальмує розвиток українського поліетнічного суспільства. Президент в 2011 році запропонував розробити та приступити до реалізації сучасної державної етнополітичної політики, яка передбачатиме наступні першочергові заходи: приведення у відповідність із сучасними європейськими стандартами вітчизняної нормативно-правової бази регулювання прав національних меншин, визначення базових понять етнополітичної політики; усунення декларативності положень законодавства щодо забезпечення прав національних меншин шляхом формування правових механізмів взаємодії між представницькими органами етнічних спільнот, органами державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання проявам дискримінації за етнічними чи расовими ознаками та вирішення проблем інтеграції мігрантів; внесення змін до законодавства про ЗМІ в частині визначення поняття «мови ворожечі», передбачивши покарання за її використання<sup>5</sup>.

Цей офіційно озвучений перелік необхідних заходів для вдосконалення моделі державної етнополітичної політики далеко не повний. Її оновлення потребує чіткого визначення основ, головних завдань, окреслення наявних основних проблем та послідовного їх втілення або вирішення у законодавстві етнополітичної сфери.

Ініціативу глави держави щодо реформування етнополітичної політики підхопили народні депутати, запропонувавши провести парламентські слухання на тему: «Етнополітична політика України: здобутки та перспективи». Відповідно до рішення парламенту, слухання щодо чинної моделі етнополітичної політики, її недоліків та можливих варіантів удосконалення відбудуться за участі керівників і представників органів державної влади, всеукраїнських громадських організацій національних меншин, провідних наукових установ 11 січня 2012 р.<sup>6</sup>

Значення цієї події применшувати не варто. Адже держава є головним суб'єктом державної етнополітичної політики, яка реалізовується шляхом прийняття законів, нормативних актів, спрямованих на забезпечення прав, законних інтересів та етнокультурних потреб громадян – представників української нації, а також шляхом цілеспрямованої діяльності з реалізації цих законів органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо утвердження атмосфери міжетнічної толерантності, зміцнення загальнонаціональної єдності в

країні<sup>7</sup>. Держава задає модель державної політики, формуючи політико-правове поле її реалізації.

Етнополітичне середовище, в якому реалізовується етнонаціональна політика – етнонаціональні відносини, етностійливості, їх організації, етнополітичні виклики та проблеми – впливає на її формування через канали зворотнього зв'язку. З одного боку, державна етнонаціональна політика формує етнополітичне середовище, з іншого боку, етнополітичне середовище ситуативно або цілеспрямовано коригує модель етнонаціональної політики. Цілеспрямований вплив спостерігається у випадку тривалого невирішення етнополітичних проблем, відмови держави у задоволенні потреб національних меншин. Наприклад, реабілітації представників депортованих національних меншин. Не знаходячи задоволення своїх інтересів з боку держави, кримські татари вдаються до тиску на органи державної влади шляхом протестів та самозахоплення. Ситуативний вплив етнополітичного середовища помітний на прикладі політичних рішень органів державної влади. Наприклад, недотримання мовного законодавства, яке утверджує пріоритет в офіційній сфері державної мови, в тих регіонах, в яких домінує мова національних меншин як основна мова спілкування. Така регіональна мовна політика покликана запобігти виникненню конфліктів на мовному ґрунті, які неминуче набувають міжетнічного забарвлення. Місцева влада таким чином ситуативно реагує на мовні потреби більшості населення.

Незважаючи на можливість впливу, національні меншини України та їх організації фактично позбавленні легітимних, рівноправних механізмів участі в формуванні етнонаціональної політики. Під рівноправними механізмами матимемо на увазі прозору процедуру участі всіх національних меншин в прийнятті рішень у сфері етнонаціональної політики. Досі прийняття більшості законопроектів етнонаціонального змісту гальмувалося встановленням ними привілеїв для окремих національних меншин, які лобювали їх прийняття. Це стосується більшості проектів Концепції державної етнонаціональної політики, нових редакцій закону про національні меншини, які були відхилені саме з цієї причини. Вони порушували ст. 1 Закону України «Про національні меншини в Україні», якою держава гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи та захищає усіх громадян на рівних підставах<sup>8</sup>.

Менш потужні національні меншини, які не політизують питання своєї етнічної належності та не користуються підтримкою інших держав, не брали участі в напрацюванні основних проектів законів сфери етнонаціональних відносин або їх думка не бралася до уваги. Побоюючись, що надання привілеїв представникам однієї національної меншини дискримінуватиме інших, що створить підстави для виникнення етнічного невдоволення та міжетнічних конфліктів, законодавці відхиляли усі такі законопроекти. В законодавстві окремої участі представників національних меншин або їх організацій в процесі ініціювання законів взагалі не передбачено, що, на думку вітчизняних етнополітологів, є значним упущенням. Свого часу вони пропонували внести зміни до ст. 93 Конституції в частині розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок організацій національних меншин. Національні меншини намагаються ініціювати зміни до законів етнонаціональної сфери: реалізовувати свої пропозиції та ініціативи через народних депутатів, Президента або Кабінет міністрів.

Канали впливу представників національних меншин та їх організацій на етно-

національну політику суттєво звужилися після ліквідації в 2010 р. Ради з питань етнопонаціональної політики, дорадчого органу при Президентові, та Державного комітету у справах національностей та релігій, виконавчого органу при Кабінеті міністрів України. Обидва органи, незважаючи на різні повноваження та підпорядкування, сприяли комунікації національних меншин та влади і слугували каналом реалізації ініціатив етнотериторіальних меншин в практичній етнопонаціональній політиці. Зокрема, Рада з питань етнопонаціональної політики розробляла та вносила Президентові пропозиції щодо формування та реалізації державної етнопонаціональної політики, сприяння консолідації та розвитку української нації, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України; розглядала проекти законів та інших нормативно-правових актів, державних програм з питань етнопонаціональних відносин, а також вносила пропозиції щодо вдосконалення законодавства з цих питань; вивчала та аналізувала стан виконання нормативно-правових актів та державних програм з питань забезпечення прав національних меншин. Державний комітет у справах національностей та релігій брав участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення захисту прав національних меншин України. Тому організації національних меншин та Рада церков висловили занепокоєння ліквідацією Держкомнацрелігій і закликали владу до відновлення діалогу шляхом створення відповідних органів.

Лакуна, що утворилася після ліквідації Держкомнацрелігій та Ради з питань етнопонаціональної політики, не була заповнена, і національні меншини та їх організації втратили навіть ті незначні інституційні можливості інформувати державу про свої проблеми і потреби. Наразі вони діють переважно двома шляхами – нелегітимного або напівлегітимного тиску на державу та через етнічну батьківщину. Тиск на державу відбувається за допомогою акумулювання етнічного невдоволення, етнополітичної мобілізації представників меншини, виголошення ультиматумів державі, організації протестів під етнотериторіальними вимогами та гаслами. До цієї стратегії в Україні найчастіше вдаються кримські татари та русини.

Через етнічну батьківщину діють національні меншини, частини націй сусідніх держав – Угорщини, Румунії, Росії. Наприклад, минулого року широкого розголосу набули заяви представника угорського Дослідницького інституту TARKI про настрої українських угорців. Згідно з опитуваннями угорців в межах дослідницької програми ENRI-East, яка вивчає проблеми формування та взаємодії соціально-етнічних ідентичностей в країнах Східної Європи, 25% закарпатських угорців в Україні заявили, що зазнають дискримінації та мають відчуття невідповідності своєї етнічної належності. 21% угорців Закарпаття виявили готовність емігрувати за першої ж нагоди<sup>9</sup>. З цієї інформації угорські мас-медіа зробили висновок про те, що українська етнопонаціональна політика не сприяє розвитку національних меншин та збереженню їх самобутності. Демократична спілка угорців, зі свого боку, звинуватила державу в грубому порушенні прав національних меншин на освіту рідною мовою, гарантовані Конституцією України. Представники угорської національної меншини наполягають на здобутті повного циклу освіти, включаючи вищу, рідною мовою. Обов'язкові етапи вивчення державної мови, на їх думку, позбавляють сенсу здобуття середньої освіти мовами національних меншин. Угорці звинувачують державу в проведенні політики не «інтеграції представників національних меншин в український

соціум, а цілковитої асиміляції»<sup>10</sup>.

Росія через ЗМІ та громадські організації також чимало уваги приділяє проблемам функціонування російської мови в Україні, методам подолання культурно-мовних утисків російського та російськомовного населення критикуючи владу України за дискримінацію мови найбільшої національної меншини. Своїм головним завданням російські громадські організації вважають «утвердження російської ідентичності, закріплення позиції російської та російськомовної спільноти як рівноправної частини суспільства України»<sup>11</sup>.

Враховуючи вищезгадані аргументи, констатуємо, що в Україні давно назріла потреба в оновленні, модернізації чинної моделі етнополітичної політики, правова база якої була сформована понад 15 років тому. Пропонуючи парламентські слухання на тему етнополітичної політики, депутати сподіваються, що саме вони дозволять актуалізувати етнополітичну проблематику та започаткувати новий етап у розвитку діалогу між державою та національними громадами України, що сприятиме аналізу нинішнього стану реалізації етнополітики в Україні, її формуванню на подальший період з урахуванням необхідності забезпечення прав представників національних меншин і суспільної злагоди в державі. Парламентарі стверджують, що за двадцять років своєї незалежності Україна накопичила значний досвід правового регулювання, спрямованого на задоволення етнічної, мовної, культурної, релігійної самотності національних меншин, забезпечила умови для їх гармонійного розвитку, що є ознакою демократичного устрою країни<sup>12</sup>. Однак досі актуальною є гармонізація відносин між українською етнічною нацією та національними меншинами в межах політичної нації, що базується на засадах громадянської належності.

Протягом 2010–2011 рр. держава задекларувала готовність до оновлення чинної моделі етнополітичної політики. Незважаючи на те, що радикальних заходів в цій сфері поки що здійснено не було, сам факт актуалізації державної етнополітичної політики у сучасному політичному дискурсі у вигляді парламентських слухань, обговорення та перегляду на найвищому політичному рівні її базових принципів свідчить про початок модернізації моделі етнополітики. Від того, наскільки ефективним буде цей процес, чи означатиме він удосконалення законодавчої бази шляхом наближення офіційної етнополітичної політики до етнополітичних реалій, залежить майбутній гармонійний розвиток поліетнічної України в міжетнічному мирі та злагоді. Сучасній Україні потрібна сучасна модель етнополітичної політики, яка поєднуватиме успішний досвід європейських держав з традиційними, відпрацьованими механізмами вирішення етнополітичних суперечностей.

**1. Звернення** Президента України у зв'язку з 67-ми роковинами депортації з Криму кримських татар та осіб інших національностей // [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20098.html>. **2. Модернізація** України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 37. **3.** Там же. – С. 38. **4. Майборода О. М., Панчук М. І.** Мовне та політико-ідеологічне протистояння в Україні: причини, чинники, прояви // Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. – К.: ППІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 207. **5. Модернізація** України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 38. **6. Проект** Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Етнополітична політика: здобутки та перспективи» // [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.

– Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40447](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40447).  
**7.** *Кресіна І., Лойко Л., Явір В.* Концепція державної етнонаціональної політики України (Проект) // Політичний менеджмент. – №2. – 2010. – С. 65. **8.** Закон України «Про національні меншини в Україні» // [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2494-12>. **9.** 21% угорців Закарпаття заявили про свою готовність емігрувати за першої ж можливості // [Електронний ресурс] / Закарпаття онлайн . – Режим доступу: <http://zakarpatya.net.ua/ukr-news-75389-21-uhortsiv-Zakarattia-zaiavyly-pro-svoiu-hotovnist-emihruvaty-za-pershoi-zh-mozhlyvosti>. **10.** *Спілка угорців України:* МОН грубо порушує права нацменшин // Дзеркало тижня. – № 36. – 2009. – С. 5. **11.** *Татарченко Д.* Дискримінація русського языка – факт не вчорашнього, а сьогодняшнього дня // [Електронний ресурс]. Одна Родина. – Режим доступу: <http://odnarodyna.com.ua/articles/6/1440.html>. **12.** *Пояснювальна записка до проекту Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Етнонаціональна політика: здобутки та перспективи»* // [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40447](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40447).