

номії максимально задовольняє права меншин за тих обставин, коли неможливо або недоцільно запроваджувати інститут територіальної автономії. Тому чимало сучасних науковців приділяють значну увагу дослідженню окремих аспектів національно-культурної автономії.

Належне забезпечення прав національних меншин та надання їм відповідного правового статусу є ланкмусовим папірцем рівня демократичності держави. Не випадково права національних меншин та їх національно-культурна автономія можуть бути втілені на практиці тільки в умовах демократичної, правової держави. Національно-культурна автономія у багатьох державах Європи успішно практикується і розглядається як одна з найкращих форм забезпечення задоволення національно-культурних потреб національних меншин, не порушуючи територіальної цілісності держави.

1. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. – Спб., 1909. – С. 353.
2. Там же. – С. 358. 3. III Універсал Української Центральної Ради – http://uk.wikisource.org/wiki/Третій_Універсал_Української_Центральної_Ради 4. VI Універсал Української Центральної Ради – http://uk.wikisource.org/wiki/Третій_Універсал_Української_Центральної_Ради 5. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) / «КОНСТИТУЦІЙНІ АКТИ УКРАЇНИ. 1917–1920. Невідомі конституції України» – <http://vi-legas.com.ua/content/view/1823/109/>

С. А. АСЛАНОВ

ПРАВОВА БАЗА ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Стаття посвячена аналізу законодавчої бази етнонаціональної політики України. Розглядаються основні правові документи, акцентуються їх недоліки та несоответствие этнополитическим реалиям.

The basic laws on ethnic politics are analyzed in the article. Main attention is paid to their drawbacks. The author claims that basic laws do not correspond to the existing problems in the ethnic sphere.

Помилково було б називати законодавчу базу етнонаціональної політики України такою, яка повною мірою дає відповіді на виклики, які ставить нині система відносин між етнонаціональними спільнотами. Однак підвалини для успішної реалізації етнонаціональної політики були закладені, й на них можна спиратися у подальшому напрацюванні правових документів. Робилося це здебільшого в 90-х роках, шляхом прийняття нормативних актів, обов'язкових для будь-якої держави, що претендує на демократичний вектор подальшого розвитку. В них не фігурує термін «етнонаціональна політика», але вони так чи інакше формують правову основу взаємодії етноспільнот, що проживають в Україні. Це Декларація прав національностей України 1991 р., Закон України «Про національні меншини України» 1992 р. та Конституція України 1996 р. із змінами 2004 року, прийнята

парламентом України згідно з міжнародними правовими актами, що регламентують сферу етнонаціональних відносин у світі.

Внутрішня законодавча база спирається також на міжнародно-правові документи: Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, Гаазькі рекомендації з прав національних меншин на освіту, Ослівські рекомендації щодо мовних прав національних меншин, Декларацію принципів толерантності, Рамкову конвенцію про захист національних меншин, Хартію регіональних мов або мов меншин. Більшість з цих документів ратифіковано Україною, і вони стали частиною українського законодавства, на якому ґрунтується структура етнонаціональної політики України і яке регламентує механізми та принципи її здійснення.

Але нас цікавитимуть більше питома українські правові документи етнонаціонального змісту. Першим законодавчим актом, з якого варто починати історію створення нормативно – правової бази етнонаціональної політики у незалежній Україні, стала Декларація прав національностей України, прийнята Верховною Радою України 1 листопада 1991 р. Декларація була першим правовим документом, який задекларував рівні права титульної нації та національних меншин і визначив основи державної політики у сфері національних відносин. Вона мала більше декларативний, а не процедурний характер. Декларація прав національностей України стала відповіддю на запит проголошенню Україною демократичного курсу. А одним з «кітків» демократії є визнання та гарантування прав національних меншин. Тому Декларація зафіксувала намір України йти шляхом забезпечення прав меншин та збереження їх самобутності. «Прагнучи утвердження в незалежній, демократичній Україні... рівноправності всіх етнічних груп народу України... Верховна Рада України приймає цю Декларацію», – читаємо у преамбулі документа¹. Незважаючи на те, що за суттю та змістом він був Декларацією, проте визначив основні принципи, які потім отримали логічне закріплення у прийнятих пізніше законах. Вони зафіксовані в усіх семи статтях документа. Це: гарантування всім етнонаціональним спільнотам, громадянам, які проживають на території України рівних політичних, економічних, соціальних та культурних прав; забезпечення вільного доступу представників всіх національностей до участі в органах державної влади, обіймання будь-яких вакантних посад; заборона дискримінації за національною ознакою; збереження самобутності всіх національностей, які населяють Україну; створення належних умов для розвитку всіх національних мов і культур; гарантування права кожної національності сповідувати свою релігію, використовувати свою національну символіку, відзначати свої національні свята; збереження пам'яток історії та культури народів та національних груп; гарантування права всіх національностей створювати свої національні організації (центри, товариства, земляцтва, об'єднання) які задовольнятимуть потреби представників даної національної меншини у культурному та духовному збагаченні; гарантування права організацій національних меншин на вільні контакти із своєю історичною батьківщиною².

Декларація – не ідеальний, з правової точки зору, документ, але применшувати її значення не варто. Це політичний акт, який заклав фундамент етнонаціональної політики, і ми згодом побачимо, що абсолютна більшість зацитованих принципів знайшли відображення у нормативно-правових актах – Конституції та Законі України «Про національні меншини України». Декларація містить і декілька дис-

кусійних положень³. У ст. 3 вказано: «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». Навколо цього положення виникало чимало спекуляцій. А вже фактично документом було запропоновано впровадити в Україні двомовність, що згодом ледве не розкололо її. Також у цій же статті знаходимо не менш контраверсійне положення: «Українська держава забезпечує право своїм громадянам вільного користування російською мовою. В регіонах, де компактно проживає кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнятна для всього населення даної місцевості».

Останнє положення є повторенням вищезацитованого. А от перше – утверджує особливий статус російської мови в Україні поряд з мовами інших меншин. Цей юридично нерегламентований, але особливий статус ми зустрічатимемо в абсолютній більшості нормативно-правових актів етнонаціонального змісту 90-х років, включаючи Конституцію України. Так, у ст. 10 Основного Закону Українська держава «забезпечує право своїм громадянам вільного користування російською мовою». В цій же статті знаходимо точну копію положення Декларації – «в регіонах, де компактно проживає кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнятна для всього населення даної місцевості». Законодавці не обтяжили себе навіть переформулюванням одного з принципів етнонаціональної політики України, повністю включивши його до тексту Конституції. Однак навколо нього досі точаться суперечки, і він не працює в регіонах, принаймні на офіційному державному рівні, оскільки розглядається як загроза державності України. Знову ж таки через російську мову, якій окремі політичні сили намагалися надати статусу другої офіційної, починаючи з регіонального рівня.

Це відображає головну дилему всіх законодавчих актів, що стосуються етнонаціональних питань. З одного боку, вони мають відповідати реаліям етнонаціональних відносин. Це дуже чітко прослідковується на прикладі російської мови. Це найпоширеніша мова після державної – наслідок того, що Україна впродовж 70 років входила до складу радянського союзного утворення, де домінувала ця мова. Тому її особливий статус, але з розмитими юридичними повноваженнями, фігурує у всіх нормативних актах етнонаціональної проблематики. З іншого боку, надання їй статусу офіційної продовжує залишатися однією із загроз незалежності України. І ця загроза має блокуватися на рівні етнонаціональної політики, бо її головне завдання – забезпечення мирного співіснування всіх етноспільнот, що населяють державу. Тож, з одного боку, невизначений, але особливий, вищий статус від того, який мають мови інших меншин, доповнювався реальним становищем та поширеністю в державі. Але при цьому жодних законодавчих гарантій.

Повернімося до Декларації прав національностей України як основоположного документа етнонаціональної політики. Про те, що ним Україна робила перші кроки у сфері забезпечення прав етноспільнот, свідчить повна невизначеність понятійного апарату⁴. Об'єктами етнонаціональної політики в ньому є народи, національності та національні групи без жодного розмежування. Нині ці терміни в етнополітиці вважають остаточно застарілими. Більш сучасний термін – «національні меншини» фігурує в Законі України «Про національні меншини» 1992 р. Ним була сформована законодавча база для розвитку національних мен-

шин та забезпечення їх прав. На законодавчому рівні було визнано існування національних меншин в Україні та закріплені окремі положення, спрямовані на захист і забезпечення їх самобутності та розвитку. Свого часу експертами ОБСЄ цей закон було визнано найпрогресивнішим та найдемократичнішим серед усіх аналогічних законодавчих актів країн СНД. Але потреба його вдосконалення назріла вже давно.

Справа у тому, що Закон України «Про національні меншини» 1992 р. надто схематичний та лаконічний. Він не враховує чимало етнополітичних нюансів, пов'язаних з функціонуванням великої чисельності етнospільнот в Україні. За окремими підрахунками, їх кількість переважає 100, і проблем, пов'язаних зі збереженням їх самобутності та розвитку, більш ніж достатньо. Тоді як Закон України «Про національні меншини» за своєю структурою та суттю більше нагадує Декларацію прав національностей України, ніж базовий закон із захисту прав меншин. Документ лише окреслює правове поле розвитку меншин, фіксує їх права без жодних зобов'язань та гарантій з боку держави. Так, положення про те, що «Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення» (ст.1), зовсім не означає, що органи державної влади зобов'язані це робити.

Національні меншини захищаються законом не як колективні спільноти, а індивіди, що належать до них. «Усі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах, – уточнює закон. – При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загально визнаних прав людини». До речі, Рамкова конвенція про захист національних меншин також захищає не колективні права меншин, а індивідуальні права осіб, які до них належать. Найбільш відомим документом, в якому закріплені колективні права етнospільнот, є Конвенція МОП про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя. Але саме з цієї причини її ратифікувала незначна кількість держав, на території яких проживають корінні народи. Країни побоюються, що вихід на арену суб'єктів колективних прав може спровокувати міжетнічні конфлікти та претензії інших етносів на колективні переваги.

Тому ст.4 Закону України «Про національні меншини» уточнює, що відносини, які виникають з приводу реалізації громадянами України прав і свобод, пов'язаних з їх належністю до національних меншин, регулюються Конституцією України, цим Законом, прийнятими на їх підставі іншими законодавчими актами, а також міжнародними договорами України. Найвищою цінністю є не етнospільнота, а людина. І обирати, яке значення надавати належності до етнічної групи або національної меншини, належить виключно їй. Це підтверджує ст. 13 закону, яка стверджує, що громадяни, які належать до національних меншин, вільні у виборі обсягу і форм здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізують їх особисто, а також через відповідні державні органи та створені громадянські об'єднання. Участь або неучасть громадянина України, який належить до національної меншини, у громадському об'єднанні національної меншини не може служити підставою для обмеження його прав⁵.

Закон не позбавлений багатьох недоліків. Так, у ст. 3 зафіксовано наступне визначення національної меншини: «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття

національного самоусвідомлення та спільності між собою». Про його неповноту та неврахування багатьох нюансів свідчать претензії русинів на те, щоб їх визнали національної меншиною України. Зокрема, визначення не дає відповіді на запитання, що виникають у сучасній Україні: чи можна незалежно від чисельності вважати національною меншиною групу не українців, якщо вони починають ідентифікувати себе як таку; чи відіграє якусь роль територія розселення представників даної групи тощо. Крім того, закон про національні меншини містить чимало інших понять, важливих в практичній реалізації етнонаціональної політики, але без жодної конкретизації. В першу чергу це стосується інституту національно-культурної автономії, на формування якого, згідно із законом, мають право національні меншини, але реалізація якого не виписана жодним правовим актом України.

Цей інститут згадується лише у ст. 6 вищезгаданого закону. Вона стверджує, що 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 законодавству. Але скористатися з впровадження екстериторіальної автономії не може жодна меншина, оскільки механізм її набуття та функціонування не розроблено. Мав бути прийнятий окремий Закон України «Про національно-культурну автономію в Україні», але досі у законодавців до нього не дійшли руки. Остання серйозна спроба врегулювати функціонування національно-культурної автономії в Україні здійснювалася в 2005 р. На розгляд парламенту було внесено окремий законопроект щодо запровадження національно-культурної автономії. Але його було відхилено.

Наступним етапом законотворчості у сфері етнонаціональної політики стала Конституція України 1996 р. У ній фігурують наступні визначення етноспільнот – «український народ», «українська нація», «корінні народи», «національні меншини». Основний Закон закладає політичне розуміння нації в Україні, розглядаючи всі національні меншини, що проживають на території України, як невід'ємну складову українського народу. Українська нація є основоположною, формотворчою частиною українського народу. Меншинам Конституція гарантує розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності однаковою мірою з українською нацією⁶. Але говорити про повну визначеність понятійного апарату на рівні Конституції ще рано. В окремих статтях Основного Закону одні поняття замінюють інші. Так, у ст. 11 «держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України». В цьому випадку термін політичної нації під назвою «український народ» замінений на етнічний – «української нації». Тому зі ст. 11 випливає, що держава протиставляє розвиток і консолідацію української нації розвитку національних меншин. Не кажучи вже про появу терміна «корінний народ» серед визначень етноспільнот, які проживають в Україні, що не витримує жодної критики.

Важко говорити про формування адекватної політико-правової бази етнонаціональної політики, якщо на рівні Основного Закону не розмежовано базові етнополітологічні поняття «український народ» та «українська нація». В сучасній етнополітології під «народом» здебільшого розуміють сукупність представників різних націй, що проживають в певній державі. Цим терміном, як правило, позначається політичне трактування нації. Згідно з визначенням Французької енциклопедії XVIII ст. термін «нація вживається для визначення великої кількості людей, які живуть у певному регіоні у межах визначених кордонів, які підкоряються одному й тому ж урядові і які відрізняються від інших націй певним характером». Безумовно, за часів Радянського Союзу виникла величезна плутанина. Терміном «народ» позначалися як нації так і етноси. Базовий етнополітичний термін «нація» взагалі не використовувався, оскільки «нагадував» радянським властям про націоналізм. Нині ж поняття «народ» вживається для позначення всього населення будь-якої країни, незалежно від його етнічної належності.

Кожна держава може в принципі проводити власне розмежування. Так, у Казахстані нещодавно з'явилося нове поняття «казахстанець», поряд з «казахом». Президент оголосив про формування політичної нації під назвою «казахстанська нація», до складу якої входять усі етноси, що населяють Казахстан⁷. Політичне визначення нації «казахстанська» функціонує паралельно з етнічним – «казаська». В Україні ж є «українська нація» і є «народ України» (або «населення України»), до складу якого входять і українська нація, і представники інших національностей. Тому плутати ці терміни на рівні Основного Закону, а тим більше протиставляти їх, досить неделакоглядно. Чисельність представників української нації, згідно з останнім переписом населення, становить 78% населення України.

Всі проаналізовані документи, які формують фундамент етнонаціональної політики, безумовно, містять величезну кількість недоліків. Але всі вони були лише першими кроками України у напрацюванні своєї власної моделі етнонаціональної політики. Недоліки мали бути виправлені наступними законодавчими актами етнонаціональної проблематики. Але з огляду на низку політичних причин, жоден з проєктів прийнятий не був. Так, вже понад 10 років планується прийняття Концепції державної етнонаціональної політики в Україні, яка має стати основою розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинних законів, які покликані забезпечувати гармонізацію етнонаціональних відносин в Україні.

Проблеми у етнополітичній сфері та гальмування їх вирішення не дає підстави категорично стверджувати, що сформована за роки незалежності політико-правова база етнонаціональної політики створила надійне підґрунтя для гармонійного поєднання інтересів усіх етнічних компонентів українського суспільства та забезпечила рівні умови для етнонаціонального розвитку й активної участі у державотворчих процесах як етнічної більшості, так і етнічних меншин. Русинська, кримсько-татарська проблеми вказують на недосконалість української законодавчої бази етнонаціональної політики. Насамперед, вона не спроможна адекватно реагувати на виклики, які ставлять перед нею окремі меншини та етнічні групи за підтримки інших країн. Пріоритетним завданням України як правової, демократичної держави в етнополітиці визначено підтримання атмосфери толерантності, усунення чинників міжнаціональної напруженості й конфліктів. Прикро, що голо-

вним механізмом усунення міжнаціональної напруженості й конфліктів в результаті стає Кримінальний кодекс України.

Наявна законодавча база етнонаціональної політики здебільшого перебуває у зародковому стані й тому досить часто не спроможна ефективно функціонувати. Цю проблему ілюструє прагнення русинів до самовизначення. Офіційно русини належать до етнографічних груп, які є частиною українського етносу, тобто є українцями, які в силу особливостей історичного розвитку та географічного розселення відрізняються певними рисами традиційно-побутової культури. Відповідно на них не поширюється масив національного та міжнародного законодавства, який захищає права національних меншин. Русини наполягають на тому, що вони є національною меншиною. Представники етноспільноти стверджують, що влада порушує ст.1 Закону України «Про національні меншини в Україні», в якій зазначено, що Україна підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення. Попри те, що цей юридичний документ дає право громадянам «вільно обирати та відновлювати національність», а також забороняє примушувати громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності, процес національної самоідентифікації українських меншин законодавством не врегульовано. Кожній особі надано право на національну самоідентифікацію, але механізм ідентифікації групи громадян України, які «виявляють почуття національного самосвідомлення та спільності між собою», не вписано. Українським законодавством не врегульовано сам порядок визначення меншин. Немає й легітимізованого каналу, який має пройти етнос для того, щоб бути внесеним до переліку національних меншин (під час переліку населення).

Більше того, в Україні не існує органу державної влади, до повноважень якого належить «офіційне визнання національностей». Законодавством України також не передбачено ведення реєстру національностей і немає жодного нормативно-правового акта, який містив би офіційний перелік визнаних в Україні національностей. Тому русини пішли власним шляхом, після того, як отримали відмову у визнанні їх етноспільноти національною меншиною. Під час Другого конгресу підкарпатських русинів було прийнято «Акт проголошення відтворення русинської державності» та проголошено створення автономної республіки під назвою «Підкарпатська Русь». Русини вимагають територіальної автономії у складі України. Українська влада не знайшла адекватнішої відповіді, окрім порушення кримінальної справи проти лідера Сойму підкарпатських русинів. Служба безпеки України пред'явила звинувачення Д. Сидору у скоєнні злочину, передбаченого ч.1 ст.110 Кримінального кодексу України («Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України»)».8.

Якби українське законодавство у сфері етнонаціональної політики передбачало легітимний механізм самоідентифікації національної меншини, очевидно, русинам не знадобилося б підписувати акт проголошення русинської державності й створення республіки Підкарпатська Русь у статусі від 22 листопада 1938 року. Вони задовольнилися б визнанням себе меншиною та формуванням русинської національно-культурної автономії. А оскільки останній інститут функціонує лише декларативно у Законі України «Про національні меншини в Україні», русини не знайшли кращого способу привернути увагу до проблеми русинського самовизначення, окрім проголосити власну державність. Про яке усунення чинників міжнаціональної напруженості й конфліктів, закріплене законодавством України, може йти мова? Законодавча база етнонаціональної політики демонструє неспро-

можність запобігати виникненню етнополітичних конфліктів. Вона лише може реагувати на них постфактум, за допомогою каральних заходів, передбачених Кримінальним кодексом або Кодексом про адміністративні правопорушення. Такий підхід ще більше мобілізує етноспільноти на пошук нелегітимних механізмів відстоювання своїх прав.

Нині в етнонаціональній сфері великі надії знову покладаються на прийняття Концепції етнонаціональної політики, яка дасть старт забезпеченню системного розвитку законодавства в цій сфері. На даний момент у Верховній Раді України перебувають два законопроекти: «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» та «Про затвердження Стратегії державної етнонаціональної політики». Обидва мають певні недоліки. Найбільше шансів на прийняття має поданий урядом проект Закону «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України». В Держкомнацрелігій обіцяють, що одразу після прийняття Концепції державної етнонаціональної політики України у тримісячний строк буде розроблена та подана на розгляд нова редакція Закону України «Про національні меншини в Україні». Після прийняття цього стратегічного для здійснення етнонаціональної політики документа, стартує процес удосконалення законодавчої бази, яка її регламентує.

1. Декларація прав національностей України // ВВР України. – 1991. – № 53. – С. 799. 2. Там само. 3. *Вівчарик М.* Етнонаціональна політика на етапі українського державотворення // Розбудова держави. – 1994. – № 12. – С. 23–27. 4. Там само. 5. Закон України «Про національні меншини в Україні» // ВВР України. – 1992. – № 36. – С. 529. 6. *Вітман К.М.* Моделі етнонаціональної політики постсоціалістичних країн: Навч. посібник. – К., 2008. – С. 343. 7. СБУ запевняє депутатів у повній безпеці // BBC.Ukrainian. – http://www.bbc.co.uk/ukrainian/domestic/story/2009/03/090317_sbu_rada_oh.shtml.

I. С. КУНЕЦЬ

ДЕПОРТОВАНИ З ПОЛЬЩІ УКРАЇНЦІ В УРСР: КРИТЕРІЙ ВИБОРУ МІСЦЯ ПОСЕЛЕННЯ

Проанализированы малоисследованные проблемы расселения украинцев, депортированных из Польши в 1944–1946 гг. Основной целью, преследуемой правительством УССР в ходе расселения депортированных из Польши украинцев было восстановление экономики Восточной Украины пострадавшей в ходе Второй мировой войны. Кроме того, руководство страны пыталось избежать возможного проявления «украинско-немецкого буржуазного национализма» среди депортированных в случае их поселения на Западной Украине.

The article analyses the problems of Ukrainians, deported from Poland in 1944–1946. The main aim of leadership of the USSR during the resettlement of these Ukrainians was to restore the economy of the Eastern Ukraine, destroyed by Second World War. The leadership also was trying to avoid the appearance of «Ukrainian-German bourgeois nationalism» on the Western Ukraine.