

**Н. І. ЦІЦУАШВІЛІ . ВИМІРИ ЕТНОПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

На основі аналізу законодавчої бази етнополітичної політики в Україні на предмет забезпечення етнополітичної безпеки запропоновано авторський теоретичний інструментарій – виміри етнополітичної безпеки.

**Ключові слова:** етнополітична безпека, етнополітична політика.

На основе анализа законодательной базы этнонациональной политики в Украине на предмет обеспечения этнополитической безопасности предложен авторский теоретический инструментальный – измерения этнополитической безопасности.

**Ключевые слова:** этнополитическая безопасность, этнонациональная политика.

*Author's tools – the dimensions of ethnopolitical safety was proposed on the ethnopolitical law analysis base.*

**Keywords:** ethnopolitical safety, ethnopolitics.

Сучасне розуміння, еволюція поняття національної безпеки, політики національної безпеки передбачає обов'язкове врахування етнополітичної складової. Зрозуміло, що лише в процесі системного напрацювання законодавчих підвалин етнополітичної політики можливе законодавче вирішення питань етнополітичної безпеки. Адже загрози за участю етнічного фактору виникають здебільшого у відповідь на недосконалість моделі державної етнополітичної політики, її недоліки. Однак для отримання цілісного уявлення про етнополітичну безпеку України неможливо обійтися без вивчення місця цього поняття у законодавстві України, що регламентує політику національної безпеки.

Концептуальну основу національної стратегії політики безпеки було закладено 1990 року в Декларації про державний суверенітет України, окремі розділи якої присвячено зовнішній і внутрішній безпеці<sup>1</sup>. Нас цікавитиме етнополітичний вимір безпеки, тобто забезпечення безпеки людини як представника певної етнічної групи, етнічних груп (нації, національних меншин, мігрантів та ін.), які формують поліетнічне суспільство, та держави як етнополітичного організму від внутрішніх і зовнішніх загроз етнополітичного характеру. Декларація про державний суверенітет України містить відповідні положення, що передбачають захист інтересів та прав цих об'єктів безпеки. В документі зазначається, що Верховна Рада Української РСР проголошує державний суверенітет України, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів. Таким чином в преамбулі Декларації про державний суверенітет України держава, що формувалася, задекларувала намір захищати права і свободи людини, права етнічних груп (народу як політичної нації, національних меншин), будувати демократичне суспільство та формувати правову державу, в якій забезпечуватиметься повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України.

Саме в цей час на теренах пострадянського простору тривали дезінтеграційні процеси, які супроводжувалися у багатьох республіках етнополітичними конфліктами<sup>2</sup>. Міжнародна напруга в центральноросійських і кавказьких республіках вилилася у криваві міжетнічні сутички. Зміст положень Декларації про

державний суверенітет України свідчив про намір України запобігти цьому сценарію на своїй території шляхом створення умов для розвитку та рівного задоволення інтересів всіх етнічних груп. Отже, етнополітична складова відігравала не останню роль в забезпеченні національної безпеки створюваної держави. Цей політико-правовий документ став основою побудови держави, більшість його положень були деталізовані в Конституції України та Законах України. Найбільше уваги в Декларації про державний суверенітет України було приділено військовій та екологічній підсистемам національної безпеки України. Однак у ній чітко прослідковуються елементи етнополітичної безпеки у вигляді захисту основних її рівнів.

Почнемо з захисту державності яка стала результатом здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення. У Розділі «Самовизначення української нації» зазначається, що Українська РСР здійснює захист і охорону національної державності українського народу. Будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших угруповань чи окремих осіб переслідуються за законом. Декларація оголосила увесь ресурсний потенціал, створений на території України, власністю її народу, матеріальною основою суверенітету республіки, що використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян; територія держави в існуючих кордонах оголошувалася недоторканою.

Таким чином, документ заклав підвалини збереження та розвитку державності як етносамоорганізації та самовизначення українського народу – політичної нації, зафіксувавши виконання державою захисної функції щодо нього, суспільства та громадян. Україна зобов'язувалася забезпечити рівність перед законом усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання; регулювати імміграційні процеси та виявляти турботу і вживати заходів щодо охорони і захисту інтересів громадян Української РСР, які перебувають за межами республіки.

Декларацією про державний суверенітет України створювана держава зобов'язувалася забезпечувати національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості і традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя. Також вона гарантувала всім національностям, що проживають на її території, право вільного національно-культурного розвитку та зобов'язувалася піклуватися про задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб українців, що проживають за її межами.

Аналіз праць вітчизняних безпекознавців, їх все частіша відмова розуміти систему забезпечення національної безпеки лише як систему, покликану протидіяти загрозам, які вже стоять на порядку денному, пошуки ширших визначень, спроби виокремити статичний та динамічний підхід до розуміння безпеки, наштотвхують на певні міркування щодо еволюції поняття системи національної безпеки<sup>3</sup>. Якщо ще на початку 90-х років безпеку редукували до оборони держави, то згодом її розуміння розширилося і з'явилося обґрунтування функціонування різних підсистем національної безпеки – інформаційної, економічної, екологічної та ін. Наразі є потреба виокремлення різних вимірів безпеки незалежно від підсистеми, а відповідно до способу і механізмів забезпечення стану захищеності основних об'єктів.

Аналіз законодавчої бази національної безпеки України нагтовхує на висновок про те, що забезпечення етнополітичної безпеки містить не лише активний, а й превентивний та пасивний виміри. Активний вимір етнополітичної безпеки передбачає застосування механізмів, спрямованих безпосередньо на протидію реальним загрозам за участю етнічного чиннику, або діяльність з усунення наслідків їх реалізації. Зокрема, активне забезпечення етнополітичної безпеки передбачає протидію злочинам на ґрунті міжетнічної ворожнечі, проявам сепаратизму, загрозам територіальної цілісності за допомогою кримінально-процесуальних норм тощо. Превентивний вимір етнополітичної безпеки передбачає здійснення діяльності, спрямованої на виявлення внутрішньополітичних та зовнішньополітичних потенційних загроз, недопущення їх трансформації з у реальні виклики та небезпеки. Забезпечення пасивного виміру етнополітичної безпеки означає створення таких умов в межах етнонаціональної політики держави, які означатимуть захищеність прав, інтересів людини як члена етнічної групи, всіх етнічних груп та сприятимуть вільному розвитку їх етнокультурної самобутності, що, в свою чергу, гальмуватиме процеси політизації етнічності та забезпечить стабільний етнополітичний розвиток поліетнічного суспільства. Забезпечення пасивного виміру етнополітичної безпеки передбачає створення стабільного етнополітичного, етнонаціонального, етнокультурного середовища, яке не сприятиме виникненню внутрішніх загроз за участю етнічного чинника, оскільки базуватиметься на принципах формування толерантного, багатокультурного, а відтак неконфліктного поліетнічного суспільства.

Активний, пасивний та превентивний виміри етнополітичної безпеки пропонується запровадити з огляду на плутанину термінів «динамічна» та «статична» національна безпека, якими різні дослідники намагаються позначити, розмежувати традиційні заходи з забезпечення національної безпеки та створення умов в державі і суспільстві, які гальмують процеси дестабілізації системи та виникнення джерел загроз в ній. В цьому контексті варто посперитися на визначення З. Чуйко, яка розглядає національну безпеку як динамічний політико-правовий режим, метою якого є стан забезпеченості національних інтересів від різного роду загроз, що досягається завдяки цілеспрямованій діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою гарантування прав людини і основоположних свобод, їх прогресивного розвитку та стабільності конституційного ладу<sup>4</sup>. Не можемо погодитися з визначенням системи національної безпеки як політико-правового режиму, але водночас відзначимо слушність визначення її як стану забезпеченості національних інтересів від загроз, що досягається завдяки цілеспрямованій діяльності, що, на нашу думку, передбачає також створення умов, які перешкоджають виникненню загроз.

Тому, якщо аналізувати Декларацію про державний суверенітет України у розрізі забезпечення етнополітичної безпеки, можна стверджувати, що документ заклав основи забезпечення більше пасивного, аніж активного або превентивного виміру етнополітичної безпеки України, передбачивши захист інтересів та створення сприятливих умов для розвитку всіх об'єктів етнополітичної безпеки. Такий підхід простежується у всіх нормативно-правових актах як сфери національної безпеки, так і сфери регулювання етнонаціональних відносин та процесів. Законодавча база національної безпеки не містить поняття етнополітичної безпеки. Навіть визнанням загрозам етнічного характеру система забезпечення національної безпеки України приділяє недостатньо уваги. Йдеться про активну,

превентивну протидію. Безпекознавці вважають, що законодавство про національну безпеку України має створити систему моніторингу для відстеження і своєчасної нейтралізації передумов, що створюють загрозу національним інтересам української нації; сприяти утворенню гнучкої системи взаємоузгоджених нормативно-правових актів, реалізація яких забезпечуватиме подальший розвиток України<sup>5</sup>.

Водночас не можна стверджувати, що держава не забезпечує етнополітичної безпеки своїх громадян, етнічних спільнот або держави. Але етнополітична безпека як поняття, як підсистема не фігурує в жодному нормативно-правовому акті України. Законодавство містить здебільшого констатацію національних інтересів в етнополітичній сфері та сфері національних відносин, безпекогенних чинників: загроз, викликів, небезпек.

Проведемо аналіз законодавчої бази України на предмет виявлення етнополітичної складової національної безпеки, рівня її законодавчого та практичного забезпечення. В Основному Законі згадуються безпосередньо забезпечення таких підсистем національної безпеки, як екологічна безпека (ст. 16), забезпечення державної безпеки і захист державного кордону. Найважливішими функціями держави визначено забезпечення економічної та інформаційної безпеки (ст. 16). У ст. 18 зазначається, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки. При цьому поняття національної безпеки не розкривається і не деталізується. Але в Основному Законі встановлюються обмеження певних прав і свобод громадян у зв'язку з вимогами забезпечення національної безпеки. Зокрема, допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди лише в інтересах національної безпеки (ст. 32); допускається обмеження прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності (ст. 34); права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ст. 36); право на страйк (ст. 44), право на мирні зібрання мітинги, походи і демонстрації (ст. 39)<sup>6</sup>. Незважаючи на те, що людина оголошується найвищою цінністю, забезпечення інших рівнів національної безпеки встановлює певні обмеження реалізації її прав.

І хоча безпосередньо про етнополітичну складову національної безпеки в Конституції не згадується, її активний, превентивний та пасивний виміри присутні в Основному Законі у вигляді обов'язку держави гарантувати безпеку основним об'єктам безпеки – громадянам, етнічним групам та державі. Почнемо аналіз з першого рівня – людини як представника певної етнічної групи. Відповідно до ст. 3, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Ст. 24 встановлюється рівність конституційних прав громадян 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. Ст. 35 гарантується право на свободу світогляду та віросповідання. Згідно з ст. 55, права та свободи людини і громадянина захищаються судом – кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань<sup>7</sup>.

Основним Законом передбачено безпеку (стан захищеності) етнічних груп та

реалізацію їх права на вільний розвиток. Згідно з 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. Відповідно до ст. 12, Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави. Як зазначено у ст. 10, держава забезпечує реалізацію мовних прав: забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

В Конституції України держава є невід'ємним об'єктом уваги системи національної безпеки. Відповідно до ст.17, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Захист суверенітету України, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, зокрема розташування іноземних військових баз. Відповідно до ст. 37, утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Безпекознавці вважають Конституцію України базовим нормативно-правовим актом, яким здійснено законодавче закріплення системи національної безпеки України. Однак Основний Закон інколи критикують за несистемне подання національної безпеки – відсутність розмежування державної та національної безпеки, виділення лише окремих підсистем національної безпеки (інформаційної та екологічної). Водночас саме в Конституції закладено основи безпеки основних об'єктів, встановлено базові повноваження органів державної влади, суб'єктів забезпечення національної безпеки, закріплено базис для формування законодавства з забезпечення системи національної безпеки та її підсистем, сформовано систему реагування на основні виклики та загрози національній безпеці.

Незважаючи на те, що Україні довелося формувати законодавчу базу забезпечення національної безпеки без досвіду з нуля, вже в перших законодавчих актах знаходимо основи формування підсистем забезпечення національної безпеки. В прийнятій ще до проголошення незалежності Декларації про державний суверенітет України зустрічаються базові параметри створення відповідних умов для перешкоджання виникненню загроз за участю етнічного чиннику. Серед яких – формування демократичного суспільства, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини та поваги до національних прав всіх народів, що є основою забезпечення міжетнічної злагоди та етнополітичної стабільності в поліетнічному суспільстві.

Основи етнополітичної стабільності, забезпечення пасивного та превентивного виміру етнополітичної безпеки України знайшли більш артикульоване відображення в наступних нормативно-правових актах – Декларації прав національностей України та Законі України «Про національні меншини в Україні». В 1991 році,

фактично одразу після проголошення незалежності України, було прийнято Декларацію прав національностей України – дуже короткий, але змістовний документ, який закріпив основні принципи етнополітичної стабільності та мирного співіснування всіх етнічних груп на території України. Ст. 1 Декларації Українська держава гарантує всім етнічним групам: народам, національним групам, громадянам, які до них належать та проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права<sup>8</sup>. Також держава гарантувала всім національностям право на збереження їх традиційного розселення і взяла на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур. (ст. 2)

Зокрема, було гарантовано всім народам і національним групам право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і розповсюдження інформації. Заборонено дискримінацію за національною ознакою. Всі етнічні групи – національності, які згодом набули статусу національних меншин, отримали право на формування національних об'єднань (культурні центри, товариства, земляцтва) для здійснення діяльності, спрямованої на розвиток національної культури, традицій, вивчення та збереження мови. Національностям, їх представникам та об'єднанням гарантувалося право на вільні контакти із своєю історичною батьківщиною. Надавши перевагу демократичним принципам визнання рівності всіх етнічних груп, створивши умови для їх безперешкодного етнокультурного розвитку та самовираження, Україна в цілому створила умови, які не є сприятливими для виникнення етнополітичних загроз. Принаймні, як свідчать 20 років незалежності, за цей час перед етнополітичною безпекою не постало таких внутрішніх викликів, як серйозні міжетнічні конфлікти, протистояння, що свідчить про ефективність принципів, які лежать в основі етнонаціональної політики держави та обраної стратегії забезпечення етнополітичної стабільності.

Положення Декларації прав національностей були повніше розкриті в Законі України «Про національні меншини в Україні». Окрім вже згаданих принципів, у ньому міститься більше зобов'язань держави щодо створення умов для розвитку етнічних груп – національних меншин, підтримки їх самосвідомості та самовиявлення. Зокрема, державні органи сприяють діяльності національних громадських об'єднань, які діють відповідно до чинного законодавства; держава вживає заходів для підготовки педагогічних, культурно-просвітницьких та інших національних кадрів, сприяє національним меншинам у підготовці спеціалістів в інших країнах. Україна сприяє розвитку міжнародного співробітництва у забезпеченні й захисті прав та інтересів національних меншин, зокрема шляхом укладання й реалізації багатосторонніх і двосторонніх договорів у цій сфері. У Верховній Раді та місцевих радах за необхідності передбачено діяльність комісії з питань міжнаціональних відносин, покликаних вирішувати увесь спектр проблем взаємодії етноспільнот та задоволення їх прав. Також у місцевих радах можуть створюватися на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин, які беруть вільну участь у вирішенні питань, що стосуються розвитку їх етнічних груп<sup>9</sup>.

Закон України «Про національні меншини в Україні» надав громадянам право на самоідентифікацію за етнічною ознакою – виявляти почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою; вільно обирати та відновлювати національність. Всім національним меншинам було гарантовано право на



національно-культурну автономію, яка зарекомендувала себе найефективнішим у світі інститутом задоволення етнокультурних прав національних меншин. Ст. 8 передбачено задоволення мовних прав етнічної групи в місцях компактного проживання на офіційному рівні – у роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватися її мова поряд з державною українською мовою. Це положення дозволило запобігти розпалюванню міжетнічного конфлікту за мовною ознакою, який назівав в Україні в 90-х роках. Водночас на громадян всіх національностей покладалося зобов'язання дотримуватися визначених принципів збереження етнополітичної стабільності та етнополітичної безпеки – Конституції та законів України, оберігати її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мови, культури, традиції, звичаї, релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин.

Таким чином, незважаючи на невиокремлення підсистеми етнополітичної безпеки в системі національної безпеки України, хронологічно в Декларації про державний суверенітет України, Декларації прав національностей України, Законі України «Про національні меншини в Україні» та Конституції України були закладені основи забезпечення пасивного та превентивного вимірів етнополітичної безпеки шляхом встановлення гарантій та захисту прав представників етнічних груп, самих етнічних груп та держави як інституту самоорганізації українського народу, громадян всіх національностей. Вони були покликані сприяти формуванню стабільного етнополітичного, етнонаціонального, етнокультурного середовища, яке протидіє виникненню внутрішніх загроз за участю етнічного чиннику, оскільки базується на принципах поваги до всіх етнічних груп, задоволенні інтересів їх членів, толерантності. В такий спосіб основні рівні етнополітичної безпеки обезпечувалися від загроз етнічного характеру.

1. *Декларація* про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1990. – № 31. – С. 429. 2. *Вітман К.М.* Інтеграційні процеси на пострадянському просторі як продовження дезінтеграції СРСР // Держава і право. – 2009. – № 48. – С. 602. 3. *Новицький Г.В.* Проблеми забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації [Електронний ресурс] // Аналітика. – Режим доступу: [http://www.russianlife.nl/analitika/sbornik\\_novickij\\_1.htm](http://www.russianlife.nl/analitika/sbornik_novickij_1.htm). 4. *Чуїко З.Д.* Поняття національної безпеки України: конституційно-правовий аспект // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 61. – С. 24. 5. *Ліпкан В.А.* Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення. – К.: Текст, 2003. – 180 с. 6. *Конституція* України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>. 7. Там само. 8. *Декларація* прав національностей України // ВВР України. – 1991. – № 53. – С. 799. 9. Там само.