

## Розділ 10. ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

---

### **К. М. ВІТМАН. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано сучасний стан державної етнонаціональної політики в Україні, особливості її формування та правового забезпечення. Показано, що етнонаціональна політика стала опосередкованою причиною етнополітичного конфлікту на історичному підґрунті 9 травня 2011 р.*

**Ключові слова:** етнонаціональна політика, етнополітичний конфлікт.

*Проанализировано современное состояние государственной этнонациональной политики в Украине, особенности ее формирования и правового обеспечения. Показано, что этнонациональная политика стала косвенной причиной этнополитического конфликта на исторической почве 9 мая 2011 г.*

**Ключевые слова:** этнонациональная политика, этнополитический конфликт.

*Up-to-date stage of Ukrainian state ethnonational politics, peculiarities of its working out, its legal ensuring are analyzed. It has been proved that ethnonational politics indirectly caused the ethnonational conflict with historical background on the 9<sup>th</sup> of May 2011.*

**Key words:** ethnonational politics, ethnonational conflict.

Проблеми формування та реалізації української етнонаціональної політики були об'єктом дослідження багатьох науковців. Однак наукове вивчення цієї теми ніколи не можна буде назвати вичерпним, оскільки етнонаціональна політика не є статичним явищем. Вона є складовою внутрішньої та зовнішньої політики держави, яка постійно змінюється, вдосконалюється, переглядається під впливом розвитку етнополітичних процесів та етнонаціональних відносин. Стан розробки теми охарактеризуємо як високий: основні проблемні моменти врегулювання етнонаціональної сфери висвітлені у працях авторитетних українських етнополітологів. Серед них: недосконалість законодавчої бази етнонаціональної політики; відсутність згоди щодо її принципів, вектору розвитку; накопичення етноконфліктного потенціалу внаслідок ігнорування сьогоденних етнонаціональних викликів<sup>1</sup>. Це проблеми, які не знаходять вирішення впродовж багатьох років, починаючи з часів здобуття незалежності. Тому ми зосередимося виключно на сучасному етапі розвитку етнонаціональної політики, який хронологічно охоплює 2010–2011 роки.

Останніми роками етнонаціональна та етнополітична проблематика не сходила з порядку денного, однак це не знайшло відображення в активізації законодавчого забезпечення етнонаціональної політики України. Дослідники дедалі рідше згадують про те, що законодавча база української етнонаціональної політики потребує Концепції етнонаціональної політики, яка б заклала основні принципи її формування та стала основою для напрацювання законів етнонаціональної сфери. Очевидним за 15 років безуспішних спроб прийняття цього документа є те, що саме зосередження на Концепції етнонаціональної політики стало самоціллю, а відтак головною перешкодою напрацювання законодавчої бази етнонаціональ-

---

© ВІТМАН Костянтин Миколайович – доктор політичних наук, професор кафедри соціальних теорій Національного університету «Одеська юридична академія»

ної політики та її практичного формування.

Цьому є цілком обґрунтоване пояснення. Звернімо увагу на те, що абсолютна більшість законодавчих ініціатив, покликаних регулювати етнопонаціональні відносини або етнопонаціональні процеси, отримували відмову на рівні парламентських комітетів та Головного науково-експертного управління Верховної Ради, навіть не доходячи до стадії розгляду у сесійній залі. Серед них зміни до Закону України «Про національні меншини в Україні», проекти законів «Про національно-культурну автономію», зміни до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» врегулювання статусу осіб депортованих за національною ознакою. Причина відхилення полягала не стільки у низькій якості цих документів або невизначеності термінологічного апарату, скільки у відсутності Концепції державної етнопонаціональної політики, яка має передувати цим законам або змінам до них. Українські законотворці переконані, що всі закони етнопонаціональної сфери повинні прийматися вже після її прийняття<sup>2</sup>.

Постійне відхилення законодавчих ініціатив, якими депутати, представники громадських організацій національних меншин, науковці намагалися розконсервувати напрацювання законодавчої бази етнопонаціональної політики, мало негативні наслідки не лише для формування етнопонаціональної політики в цілому, а й для її складових – міграційної, мовної політики, а також безпосередньо для сфери етнопонаціональних відносин, чимало суперечливих, конфліктних питань якої залишилися поза полем законодавчого регулювання. На Концепцію державної етнопонаціональної політики покладалися великі надії. Поза увагою держави як головного суб'єкта етнопонаціональної політики та органів влади, що беруть участь у її формуванні та реалізації, залишається той факт, що більшість держав світу впроваджують ефективну етнопонаціональну політику без будь-яких основоположних документів. Популярність концепцій етнопонаціональної політики спостерігається виключно на пострадянському просторі. Зважаючи на те, що навіть у державах, які прийняли відповідні документи (Росія, Молдова), вони не виконали своїх функцій – не стали універсальною основою формування та реалізації етнопонаціональної політики на тривалий період – очевидно, Україні слід відмовитися від цієї ідеї як такої, що гальмує законодавче вирішення питань етнополітичної сфери.

Для того, що продемонструвати неефективність орієнтації українських законодавців та етнополітологів на обов'язкове прийняття Концепції державної етнопонаціональної політики, скористаємося статистичними даними. Починаючи з 2000 р. на розгляд парламенту було внесено 5 проектів Концепції державної етнопонаціональної політики в Україні. Суб'єктами законодавчої ініціативи найчастіше виступали Кабінет Міністрів України (3 проекти) та народні депутати (проекти Р. Чубарова, М. Папієва). Останні законодавчі спроби прийняти Концепцію державної етнопонаціональної політики мали місце в 2009 р. Останній законопроект уряду № 3581 було відправлено суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання<sup>3</sup>. До Верховної Ради в удосконаленому вигляді він так і не повернувся. Експертні висновки до різних проектів Концепції державної етнопонаціональної політики дають змогу виокремити низку спільних зауважень:

1) дублювання положень українського законодавства (найчастіше Конституції України та Закону України «Про національні меншини в Україні»), в чому немає потреби;

2) нечіткість термінологічного апарату (позначення одних і тих же явищ або

об'єктів різними термінами, їх суперечність, що є неприпустимим у правових документах рівня закону);

3) невідповідність Конституції та законам України;

4) декларативність положень, що унеможлиблює втілення документу в життя;

5) обстоювання інтересів певних етносуб'єктів за рахунок нехтування інтересами інших;

6) невідповідність національним інтересам в етнополітичній сфері (реалізація окремих положень могла призвести не до врегулювання суперечностей, а до накопичення конфліктогенного потенціалу: загострення міжетнічної напруги, виникнення етнічних конфліктів, ксенофобії).

Зрештою законодавці та науковці доходили висновку, що прийняття недосконалого проекту Концепції державної етнополітичної політики матиме більш згубні наслідки для сфери етнополітичних відносин, ніж її відсутність, оскільки не сприятиме вирішенню назрілих проблеми, а навпаки, генеруватиме нові виклики. З кожним роком стає очевиднішим, що єдиного універсального, компромісного документа з етнополітичної політики в Україні, який би задовольнив усіх етносуб'єктів, не може бути напрацьовано. Головними перешкодами є не відсутність політичної волі законодавців, а гетерогенний етнічний склад населення, етнокультурний розкол, що обумовлює взаємовиключність інтересів різних регіонів України, несформованість політичної нації, мовний конфлікт, що не може бути вирішений лише в межах мовної політики.

Протягом 2010 - 2011 рр. до парламенту не вносилося жодних проектів Концепції державної етнополітичної політики. Спроби реформувати або прийняти базові спеціалізовані етнополітичні закони припинилися ще раніше. Останні зміни до Закону України «Про національні меншини в Україні» пропонувалися 2005 р., незважаючи на те, що редакція нормативно-правового акту одностайно була визнана застарілою. Останні спроби прийняти закон про національно-культурну автономію національних меншин також були зафіксовані 2005 р. Останнім часом суб'єкти законодавчої ініціативи облишили спроби прийняти будь-які спеціалізовані закони зі сфери етнополітичної політики. Системне, послідовне формування етнополітичної політики взагалі зійшло з порядку денного. В Законі України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» немає жодної згадки про етнополітичну політику, лише побіжно згадуються окремі питання етнополітичної сфери. Зокрема, серед основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері (ст. 10) фігурує реалізація державної мовної політики на основі норм національного та міжнародного права, забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови та гарантування вільного розвитку російської, інших рідних мов громадян України; а також відновлення повноцінного діалогу між представниками різних етнічних груп, культур та релігійних конфесій<sup>4</sup>. Ці спроби врегулювання мовного питання та подолання етнокультурного розколу не можна вважати дійовими, оскільки вони не містять жодної конкретики. Саме в цьому документі могли бути закладені основні принципи державної етнополітичної політики України, зважаючи на неможливість прийняти загальну Концепцію державної етнополітичної політики.

У 2010 р. було ослаблено інституційне забезпечення етнополітичної політики: в ході адміністративної реформи ліквідовано Державний комітет України у справах національностей та релігій – єдиний спеціалізований виконавчий орган, який відповідав за формування та реалізацію етнополітичної політики України.

Законодавці вирішили, що питання етнопонаціональної політики не належать до першочергових і тому не потребують відстеження, вирішення на рівні окремого центрального виконавчого органу влади в структурі Кабінету Міністрів України. Функції Держкомнацрелігій, що стосуються міжетнічних відносин та забезпечення захисту прав національних меншин, були частково передані Міністерству культури та туризму України. Однак етнопонаціональна політика не є основним завданням цього виконавчого органу влади, тому прогноз щодо її забезпечення невтішний.

Як наслідок, останніми роками у формуванні та реалізації етнопонаціональної політики, яка ніколи не належала до пріоритетів внутрішньої політики, взагалі не простежується системність та послідовність, що заважає підтриманню злагоди в міжетнічній сфері й становить загрозу етнополітичній безпеці України. Зважаючи на неповноту і недосконалість законодавчої бази етнопонаціональної політики та невисокі шанси на її вдосконалення, протягом 2010-2011 рр. спостерігаються намагання окремих органів влади вирішити найбільш гострі питання сфери етнопонаціональних відносин в межах своєї компетенції. Наприклад, замість прийняття Закону про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, який мав би врегулювати політику реабілітації кримських татар, 2010 р. було прийнято Указ Президента України N 615/2010 «Про додаткові заходи з облаштування кримських татар, інших осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, які повернулися чи повертаються на постійне місце проживання в Україну», який містив доручення виконавчим органам влади<sup>5</sup>. У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України було зазначено, що питання інтеграції депортованих народів в українське суспільство потребують вирішення, адже соціальна нерівність, відособленість та ізоляція є перешкодою для міжкультурного діалогу та сприятливим середовищем для розвитку ксенофобії, поширення стереотипів та упередженості. Однак вирішення цього питання в межах етнопонаціональної політики прозорим законодавчим шляхом гальмується. І кримськотатарська проблема залишається джерелом міжетнічної напруги та міжетнічних конфліктів в Україні. Наступним прикладом є те, що замість надання русинам статусу національної меншини шляхом напрацювання відповідної процедури в законодавстві, Верховна Рада України намагалася прийняти постанову про визнання русинів національністю.

Однак головною особливістю сучасного етапу розвитку етнопонаціональної політики є суттєва розбіжність офіційної етнопонаціональної політики, яка декларується, та реальної, що реалізується у державі. Офіційна етнопонаціональна політика є взірцем демократичних, плюралістичних цінностей, тоді як реальна етнопонаціональна політика, яка втілюється органами державної влади та політичними силами, стає джерелом загострення міжетнічних суперечностей, виникнення етнополітичних конфліктів та ксенофобії в українському суспільстві. Так, 7 квітня 2010 р. у щорічному Посланні до Верховної Ради України Президент України наголосив на необхідності застосування механізмів консолідації усіх етнічних складових українського суспільства, що є необхідною умовою успішного розвитку України як європейської держави. В документі зазначається, що 20-річний досвід розбудови незалежної України засвідчив важливість узгодження загальнодержавних інтересів з інтересами всіх етносів, що проживають на теренах країни, розвитку їх культурної, мовної та релігійної самобутності, формування української загальнонаціональної ідентичності<sup>6</sup>. Президент назвав актуальним

завданням пошук оптимальної та прийнятної для більшості українців моделі національної ідентичності, яка б органічно поєднувала у собі як політичні (громадянські), так і соціокультурні складові, враховувала соціокультурну та мовну специфіку регіонів.

Україну було охарактеризовано як вельми складну, із соціокультурної точки зору, державу, котра характеризується поляризованим історичним минулим, різним баченням майбутнього. Слушно зазначено, що формування української політичної нації потребує розробки та реалізації такої державної політики, що сприятиме зменшенню негативного впливу на цей процес суперечностей соціокультурного, конфесійного, етнічного, мовного, міжрегіонального та регіонального характеру.

Водночас ми не спостерігаємо повної реалізації цих принципів у практиці реалізації етнонаціональної політики. З одного боку, влада запобігла ескалації мовного конфлікту в 2010 р., відхиливши і знявши з розгляду проект закону «Про мови в Україні» № 1015 як такий, що спрямований на звуження сфери вживання української мови, суперечить законодавству України та провокує мовне протистояння у суспільстві. З іншого боку, одразу ж після проголошення Президентом України основних принципів та завдань етнонаціональної політики, зокрема консолідації представників всіх етнічних груп на ґрунті громадянської належності, мінімізації негативного впливу етнічних, регіональних, культурних, історичних розбіжностей, було прийнято закон, який сприяв посиленню етнокультурного розколу держави, історичній ксенофобії, загостренню політичного протистояння між правими, центристськими та лівими політичними силами та їх електоратом.

У квітні 2011 року було внесено зміни до Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років», якими запроваджувалося офіційне використання автентичних копій прапора перемоги, тобто прапора Радянського Союзу, поряд з Державним прапором України на офіційних установах та під час урочистих заходів, присвячених Дню Перемоги, які здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування<sup>7</sup>. Ці зміни були ініційовані Комуністичною партією України. Наслідком їх прийняття, на думку ініціаторів законопроекту, мало стати «суттєве поліпшення військово-патріотичного виховання, виховання шанобливого ставлення до творців Великої Перемоги над фашизмом та збереження історичної пам'яті»<sup>8</sup>. Однак головним наслідком реалізації цієї ініціативи став конфлікт між прихильниками та противниками святкування Дня Перемоги, що завершився сутичками, побиттям з використанням вогнепальної зброї, актами вандалізму, які набули найбільшого розмаху в Львові під час офіційних святкувань 9 травня 2011 р. Туди прибули ветерани, представники КПУ, партій «Родина» та «Русского единства», однак вшанувати Перемогу їм завадили представники та прихильники ВО «Свобода». Правоохоронні органи не змогли стримати етнополітичне протистояння.

Праві політичні сили категорично засудили офіційне використання прапору Радянського Союзу поряд з Державним прапором. Зокрема, фракції ВО «Свободи» у місцевих радах ініціювали і домоглися ухвалення рішень про неприпустимість використання червоних прапорів у Львові та Львівській області<sup>9</sup>. Політична сила неодноразово зверталася до Президента України з вимогою не підписувати зміни до закону та не допустити підняття червоних прапорів. Оскільки особливості сприйняття окремих історичних подій на Заході України не були враховані, етнополітичний конфлікт на історичному підґрунті перейшов з

латентної стадії у стадію ескалації.

Органи влади, реалізуючи етнонаціональну політику, в цьому конкретному випадку відмовилися враховувати регіональні відмінності України у ставленні до Другої світової/Великої Вітчизняної війни. Ультраправими політичними партіями та їх електоратом, локалізованим переважно на Заході держави, перемага Радянського Союзу у війні 1941-1945 рр. розцінюється не як звільнення України від фашистських загарбників, а як захоплення її територій. Очевидно, Верховній Раді України, дотримуючись принципів етнонаціональної політики, проголошених Президентом України у щорічному Посланні до парламенту, не слід було вносити зміни до згаданого Закону, які зобов'язують органи державної влади офіційно використовувати прапор Перемоги поряд з Державним прапором, а лише рекомендувати його використання. Рекомендаційний характер норми не став би опосередкованою причиною етнополітичного конфлікту такого масштабу в західних регіонах України, населення яких має відмінний погляд на ці історичні події. Ультраправі радикальні партії скористалися офіційним використанням червоного прапора як приводом для загострення етнополітичної напруги, ескалації розколу між Сходом і Заходом держави, вчинення правопорушень та проявів ворожнечі. Реакції Сходу довго чекали не довелося: того ж дня, у відповідь на події у Львові, у Донецьку публічно знищували символіку ОУН-УПА. При цьому ВО «Свобода» поклало повну відповідальність за конфлікт, який посилив розкол України.

На сучасному етапі до згаданих етнополітичних проблем додалася розбіжність між формальною (офіційною) етнонаціональною політикою, яка проголошується в заявах, деклараціях та реальною, що втілюється на практиці. Етнополітичний конфлікт 9 травня 2011 р. навколо історичних подій засвідчив, що реальна етнонаціональна політика держави повинна відповідати проголошеним принципам. Адже будь-яке рішення, що суперечить інтересам, поглядам, культурі різних регіонів України, може бути використане як привід для розпалювання ворожнечі, яка посилює етнокультурний розкол та перешкоджає консолідації політичної нації на ґрунті спільних цінностей та національних інтересів.

**1. Котигоренко В.** Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні. – К.: Світогляд, 2004. – С. 342. **2. Висновок** Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» № 3558 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=15131](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15131). **3. Проект** Закону «Про Концепцію державної етнонаціональної політики» № 3581 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34110](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34110). **4. Закон** України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527. **5. Указ** Президента України «Про додаткові заходи з облаштування кримських татар, інших осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, які повернулися чи повертаються на постійне місце проживання в Україну» [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F2010>. **6. Модернізація** України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 33. **7. Проект** Закону про внесення змін до Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років» № 4355 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35004](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35004). **8. Пояснювальна** записка до законопроекту № 4355 [Електронний ресурс] / Верховна Рада Украї-

ни. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35004](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35004). 9. *Олег Тягнибок*: Влада несе повну відповідальність за провокацію у Львові [Електронний ресурс] / ВО «Свобода». – Режим доступу: <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/021558/>.