

К.М. ВІТМАН

УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У РОЗРОБЦІ КОНЦЕПЦІЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Вивчається участь національних меншин у розробці Концепції державної етнонаціональної політики. З'ясовуються причини висунування проєктів Концепції окремими національними меншинами на прикладі аналізу текстів документів та обґрунтовується неможливість прийняття нормативно-правового акта без спільної законотворчої роботи суб'єктів та об'єктів етнополітики.

Ключові слова: національні меншини, етнонаціональна політика, Концепція етнонаціональної політики.

Изучается роль национальных меньшинств в разработке Концепции государственной этнонациональной политики. Выясняются причины выдвижения проектов Концепции отдельными национальными меньшинствами на примере анализа текстов документов и обосновывается невозможность принятия нормативно-правового акта без совместной законотворческой работы субъектов и объектов этнополитики.

Ключевые слова: национальные меньшинства, этнонациональная политика, Концепция этнонациональной политики.

The national minorities' role in development of The Concept of State Ethnopolitics is studied. The reasons why some national minorities set forward their own projects are examined with the help of texts analysis. The author concludes it is impossible to pass the law without common legislative work of ethnopolitics' subjects and objects.

Key words: national minorities, ethnopolitics, The Concept of State Ethnopolitics.

Проблеми законодавчого забезпечення етнонаціональної політики України досліджуються набагато ефективніше, ніж вирішуються. Однак як фундаментальні наукові дослідження в цій сфері, так і практичні рекомендації фактично не сприяли вдосконаленню законодавчої бази, що регламентує сферу етнонаціональних відносин України. Якщо раніше зосереджувалися переважно на участі та мотивації суб'єктів етнонаціональної політики (держави, органів влади), то зараз варто детальніше поглянути на роль у цьому процесі об'єктів етнонаціональної політики — етноспільнот.

Найбільше зацікавлення представляють проєкти Концепції етнонаціональної політики, запропоновані національними меншинами. Для поставленої мети проаналізуємо останню ініціативу — проєкт Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики» № 10152 від 07.03.2012, розроблену Меджлисом кримськотатарського народу. Насамперед варто з'ясувати, чому саме ця національна меншина з-поміж 130 найчастіше висуває свій варіант нормативно-правового акта з врегулювання всієї сфери етнонаціональних відносин у державі.

Розробка Концепції державної етнонаціональної політики перетворилася на довготривалу традицію у формуванні етнонаціонального законодавства. Кілька десятків проєктів були визнані недосконалими, невідповідними документу такого політико-правового рівня, адже саме на основі Концепції має базуватися усе законодавство етнонаціональної політики. В результаті застосування такого підходу більшість етнонаціональних питань і проблем (порядок застосування мов, врегулювання статусу національних меншин і корінних народів, запровадження відповідальності за злочини на етнічному ґрунті) стали заручниками політичного перфекціонізму.

Відомий американський політичний філософ Р. Арнесон побоюється, що політичний перфекціонізм вукінцевому підсумку веде до автократії¹. Проектування його теорії, викладеної в праці «Перфекціонізм та політика», на українські етнопонаціональні реалії допомагає зрозуміти причини відсутності Концепції та дає можливість зробити кілька важливих висновків. Домінування політичного перфекціонізму як методологічного підходу в напрацюванні Концепції державної етнопонаціональної політики призвело до того, що окремим суб'єктам та об'єктам (політикам, національним меншинам та їх організаціям) етнопонаціональної політики відмовляється у праві поширювати свої правила гри в етнопонаціональній сфері на всіх учасників етнополітичних відносин (у вигляді прийняття саме їхнього проекту Концепції), оскільки вважається, що вони апіорі не можуть представляти загальний етнополітичний інтерес й переслідують свої цілі. Найчастіше такі підозри розповсюджуються на національні меншини, які час від часу висувають свої варіанти Концепції. Єдиною мотивацією розробки власного проекту вважаються спроби посилити своє становище в етнополітичній системі шляхом дискримінації інших національних меншин. Це дослідження покликане підтвердити або спростувати це твердження.

Таким чином, послугуючись термінологією А. Норвал, українські законодавці просто відкидають складову творчості політичної суб'єктивності, яку можуть внести різні гравці в законодавчий процес². Виникає замкнене коло — проект Концепції етнопонаціональної політики одного з суб'єктів або об'єктів відхиляється з вищезгаданих причин (заангажованість, переслідування власного інтересу, надання певним проблемам гіпертрофованої уваги за рахунок інших питань) іншими учасниками законодавчого процесу в етнополітичній сфері. Як тільки свій проект висуває наступна учасник етнополітичних відносин — його чекає така сама доля. Критика більшості редакцій нормативно-правового акта містить незмінну вимогу — Концепція державної етнопонаціональної політики має розроблятися колективно усіма учасниками у процесі діалогу та пошуку компромісу щодо найбільшій питань етнопонаціональних відносин.

Водночас в Україні не передбачене функціонування інституційних майданчиків для проведення подібного діалогу, які б діяли на постійній основі. Парламентські слухання на тему: «Етнопонаціональна політика України: здобутки та перспективи», які відбулися на початку 2012 р. за участі більшості суб'єктів та об'єктів етнопонаціональної політики (міністрів, депутатів, представників організацій національних меншин і науковців) слід вважати винятком, ніж правилом творення етнополітики в Україні. Чи не вперше за всю історію незалежної України в парламенті більшість учасників етнополітичних відносин отримала можливість окреслити головні пріоритети державної етнопонаціональної політики, виходячи з власних потреб та інтересів. Учасники слухань переважно наголошували на необхідності якнайшвидшого вирішення проблем, що накопичилися у етнопонаціональній сфері за роки незалежності, формування нової, виваженої, дієздатної стратегії державної політики, оскільки від цього залежить стан національної безпеки та навіть суверенітет держави³.

Що стосується напрацювання законодавчої бази етнопонаціональної політики, то представники національних меншин наполягали на прискоренні прийняття проектів законів про національні меншини України (нова редакція); про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою (№ 5515); про визнання депортованими громадян України, які у 1944-1951 рр. були примусово переселені з території Польської Народної Республіки на територію Союзу Радянських Соціалістичних Республік (№ 8692); про внесення змін до деяких законів України (щодо закордонних українців) (№ 9047). Але, як зазначалося в попередніх дослідженнях, абсолютна більшість з них не може бути прийнята раніше Концепції державної етнопонаціональної політики, яка розставити пріоритети та орієнтири подальшого розвитку сфери етнопонаціональних відносин.

Надзвичайно ускладнило прийняття цього документа ліквідація Державного комітету у справах національностей та релігій. Здебільшого його діяльність у цій сфері зводилася до розгляду законопроектів, розроблених учасниками етнопонаціональних відносин, прове-

дення обговорень їхніх основних положень і систематизації основних пропозицій. Безуспішність цих спроб можна пояснити тим, що, як правило, брався за основу один проект, який від самого початку не влаштовував інших учасників. Після тривалого процесу вдосконалення, внесення пропозицій, Концепція вже не влаштовувала нікого — ні сторону, яка його запропонувала, ні інших. Інколи суть і зміст проекту Концепції державної етнопонаціональної політики викривлювалася до невпізнання. Але процес законодавчого напрацювання просувався вперед шляхом пошуку компромісів.

Наразі він практично зупинився. Ліквідація Держкомнацрелігій викликала стурбованість навіть у Раді Європи, зокрема Європейської комісії проти расизму та нетерпимості, яка наполегливо рекомендувала Україні якнайшвидше визначитися з органом, який виконуватиме його повноваження. Доцільність передачі функцій Держкомнацрелігій до Міністерства культури в ході оптимізації ставиться під сумнів як в Україні, так і за її межами. Адаже потреба в органі влади, діяльність якого була б повністю присвячена етнополітиці, у такій поліетнічній державі як Україна ніколи не зникне. Під час парламентських слухань голова Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, О. Зарубінський запропонував на заміну створити в Україні Державну службу у справах національностей і релігій.

За відсутності державної інституції, яка артикулювала, супроводжувала та організувала процес розробки Концепції державної етнопонаціональної політики, склалася доволі несприятлива ситуація. Суб'єкти та об'єкти етнополітики реєструють свої власні проекти без попереднього обговорення, без участі інших учасників етнополітичного процесу, без урахування їхніх пропозицій.

Одним із таких документів став проект Закону України «Про Концепцію державної етнопонаціональної політики» №10152 від 07.03.2012, зареєстрований депутатом М. Джемлев, який одночасно є представником кримськотатарської політичної еліти, очолюючи Меджліс кримськотатарського народу. Нормативно-правовий акт був розроблений представниками кримськотатарської національної меншини, що викликає питання до його об'єктивності та прийнятності для всіх етноспільнот, які проживають в Україні. Для громадського обговорення текст Концепції було розміщено лише на офіційному сайті Меджлісу. Ініціатори зазначили, що очікують на внесення пропозицій та рекомендацій до законопроекту «перш за все кримськотатарськими громадськими організаціями та фахівцями у сфері етнопонаціональних відносин і міжнародного права»⁴.

Сумніви щодо об'єктивності, незаангажованості та належного політико-правового рівня Концепції державної етнопонаціональної політики, напрацьовані в середовищі лише однієї національної меншини, виявилися небезпідставними. Аналіз тексту проекту та пояснювальної записки до нього свідчить про те, що фахівці в сфері етнопонаціональних відносин, якщо й долучилися до його розробки, то дуже обмежено. Це твердження впливає з нерозуміння ініціаторами суті етнопонаціональної політики, її головних завдань, ролі та місця у внутрішній політиці держави. Етнопонаціональна політика подається переважно як інструмент задоволення інтересів і потреб національних меншин. Зокрема, у пояснювальній записці зазначається, що «державна етнопонаціональна політика має бути орієнтована як на корінні народи і національні меншини, так і на національну більшість»⁵.

У проекті Концепції державної етнопонаціональної політики запропоноване її визначення як органічної складової внутрішньої і зовнішньої політики держави, що становить сукупність послідовних рішень і дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на задоволення соціальних, політичних і культурних потреб етнічних спільнот та окремих громадян, що належать до них, на утвердження у суспільстві атмосфери міжетнічної толерантності, на зміцнення загальнонаціональної єдності⁶. Задоволення потреб етнічних спільнот — це лише одна зі складових етнопонаціональної політики, яка покликана регулювати їх взаємодію та співіснування, створюючи сприятли-

ві умови для розвитку кожної у сфері етнонаціональних відносин, з метою недопущення деструктивних етнополітичних явищ.

Абсолютно незрозумілим і недоречним виглядає положення про те, що «проект спрямований на складання процесові формування громадянського суспільства, утвердження в ньому демократії і гуманізму», що свідчить про етнополітичну некомпетентність його розробників. Також вони висловлюють сподівання, що реалізація такого проекту Концепції сприятиме налагодженню «ефективного діалогу держави і громадянського суспільства».

У першому розділі під назвою «Загальні положення», в якому обґрунтовується необхідність прийняття Концепції державної етнонаціональної політики, вдосконалення етнополітики визначається як важлива умова для формування і функціонування в Україні соціальної правової держави відповідно до сучасних світових і європейських стандартів в галузі прав людини, консолідації Українського народу, утвердження в українському суспільстві засад гуманізму і демократії, забезпечення всебічного розвитку кожної окремої особи та етнічних спільнот. З половиною цих цілей етнонаціональна політика пов'язана дуже опосередковано. Яким чином етнонаціональна політика сприятиме функціонуванню в Україні соціальної держави? Адже соціальна держава прагне до загального соціального добробуту всіх громадян, соціальної захищеності та соціальної справедливості для всіх членів суспільства. Яке має відношення до утвердження в українському суспільстві засад гуманізму? На ці питання автори не дають відповіді ні серед принципів, ні серед основних завдань державної етнонаціональної політики.

Однак найбільшим недоліком проекту Концепції є авторський категоріальний апарат, який передбачає довільне визначення термінів і понять, що суперечить їх загальноприйнятому в теорії етнополітології та міжнародно-правовому розумінню. Саме такий термінологічний апарат найчастіше зустрічається у проектах, що розробляються окремими національними меншинами. Вони найбільше зацікавлені у покращенні свого становища, підвищенні свого статусу порівняно з іншими національними меншинами або титульним етносом. Тому й передбачають заходи позитивної дискримінації (механізми особливої підтримки певних національних меншин) у своїх проектах Концепції етнонаціональної політики. До встановлення правил гри на користь певних учасників етнонаціональних відносин змушує суб'єктивно або об'єктивно гірше становище в етнічній ієрархії.

Не випадково О. Картунов вважає головним критерієм визначення національної меншини не тільки і не стільки меншу численність, скільки її становище, бо національна меншина — це завжди залежна, підлегла, субординована група⁷. Тому не дивно, що беручи участь у формуванні законодавчої бази етнонаціональної політики, національні меншини намагаються покращити своє етнічно субординоване становище. Проект Концепції державної етнонаціональної політики, розроблений кримськими татарами, не є винятком з цієї закономірності.

Приміром, кримськотатарська національна меншина намагається скоротити кількість національних меншин в Україні, висуваючи раніше не передбачені законодавством обмеження — традиційне (не менше 100 років) проживання на території України в її сучасних державних кордонах. Це означає, що всі етнічні групи, які опинилися на території України пізніше, автоматично втрачають статус національної меншини і прирівнюються до етнічних груп, які не можуть користуватися заходами підтримки, передбаченими державою для національних меншин (розвитку мови, культури, національної самобутності). Встановлення обов'язкової умови для національних меншин у вигляді старічного бар'єру проживання на території держави — поширена практика у Європі. У такий спосіб європейські держави намагаються відокремити національні меншини від мігрантів, які знають жорстких обмежень, оскільки несуть загрозу національній самобутності держави.

Однак необхідність визначення національної меншини виглядає взагалі незрозумілою, адже Меджлис у проекті Концепції обмежився чітким переліком національних меншин. Згідно з ним національними меншинами в Україні є албанці, білоруси, болгары,

вірмени, гагаузи, греки, євреї, литовці, молдавани, німці, поляки, роми, росіяни, словаки, угорці, чехи. Інші 111 національних меншин автоматично перетворюються на етнічні групи, решта 3 набувають статус корінного народу. Етнічною групою проект Концепції державної етнонаціональної політики пропонує вважати етнічну спільноту, яка сформувалася на території України протягом радянського періоду її історії та після здобуття нею незалежності, об'єднана ознаками спільної етнічної ідентичності, яка прагне зберегти, інтегрована своїм життєвим укладом в українське суспільство або демонструє прагнення до такої інтеграції. Запропоновані часові межі появи етнічної групи (радянський період і після здобуття незалежності) не витримують жодної критики. Якщо йти за логікою кримськотатарської національної меншини — це етноспільноти, що оформилися пізніше, ніж 100 років тому, а тому не можуть належати ні до національних меншин, ні до корінних народів.

Корінні народи також визначаються авторськи довільно, що суперечить міжнародно-правовому визначенню цього поняття, але є вигідним для кримськотатарської національної меншини, оскільки дає змогу їй віднести себе до цієї категорії. Під корінними народами в проекті Концепції державної етнонаціональної політики розуміють автохтонні етнічні спільноти, етногенез яких відбувся на території у межах сучасних кордонів України, які становлять етнічну меншість у складі її населення і не мають власного державного утворення за межами Української держави. Більшість цих критеріїв збігаються з критеріями належності до національної меншини, але жоден — з критеріями належності до корінних народів, що передбачені міжнародним правом. Це традиційний, залежний від навколишнього середовища спосіб життя та проживання на території до завоювання або колонізації⁸.

Ігноруючи ці умови, які протягом десяти років визначала спеціальна Робоча група ООН з корінних народів, автори законопроекту в пояснювальній записці пропонують власне розуміння поняття: «корінний народ, відповідно до українських мовних норм має розумітися як народ, що «має коріння», тобто виник і сформувався як окрема неповторна етнічна спільнота на території України». Корінними народами проект Концепції пропонує вважати кримських татар, караїмів і кримчаків. Не важко спрогнозувати, що чимало національних меншин візьмуться доводити, що також «мають коріння» і тому мають право називатися корінними народами. Це стане приводом для спекуляцій та загострить міжетнічну напругу у відносинах між національними меншинами.

Таким чином, ініціатори законопроекту, представники кримськотатарської національної меншини, пропонують цим документом підвищити свій статус, порушуючи конституційний принцип рівності громадян незалежно від їхньої етнічної належності. Застосування позитивної дискримінації щодо певних етноспільнот, очевидно в першу чергу щодо корінних народів, передбачене шляхом запровадження тимчасових заходів посиленої підтримки «для забезпечення реальної рівності прав і свобод об'єктів державної етнонаціональної політики, які перебувають у найгіршому соціальному, правовому або культурному становищі, через встановлення пільг, створення інших спеціальних сприятливих механізмів реалізації прав, свобод і потреб етнічних спільнот»⁹.

Заходи посиленої підтримки кримськотатарська меншина пропонує визначити одним з принципів державної етнонаціональної політики і не вважати їх дискримінацією решти етнічних спільнот. Яким чином визначатиметься рівень реальної рівності етнічних спільнот, якого маємо досягнути в результаті застосування подібних заходів, які органи визначатимуть об'єктів державної етнонаціональної політики, які перебувають у найгіршому соціальному, правовому або культурному становищі — відповідь на ці запитання проект Концепції державної етнонаціональної політики не дає.

Незважаючи на те, що на початку статті ми спробували поставити під сумнів політичний перфекціонізм як одну з методологічних засад напрацювання Концепції державної етнонаціональної політики України, яка знаходить відображення у пошуку ідеальної

Концепції, що максимально задовольнить усіх суб'єктів та об'єктів етнополітики, в окремих випадках застосування такої методології є виправданим. Аналіз окремих положень нещодавно зареєстрованого проекту Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики» №10152, запропонованого кримськотатарською національною меншиною, підтверджує нездатність національних меншин як зацікавлених гравців запропонувати неупереджений, орієнтований за загальноукраїнський етнополітичний інтерес варіант нормативно-правового акта. У проектах Концепції, розроблених національними меншинами, домінує одностороннє бачення етнополітичної сфери, а заходи позитивної дискримінації, запропоновані для її регулювання — так зване етнічне вирівнювання — неминуче викличуть спротив інших етноспільнот.

1. Arneson R. Perfectionism and Politics // Ethics. — 2000. — Vol. 111. — № 1. — P. 39.
2. Norval A. Inheritance and Originality in the Democratic Tradition. — Essex: University of Essex, 2007. — P.49.
3. Про парламентські слухання на тему: «Етнополітична політика України: здобутки та перспективи» 11 січня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244856286.
4. Джемільєв М. Поліетнічній Україні необхідна Концепція державної етнополітичної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/115>.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики України» №10152 від 07.03.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42747.
6. Проект Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики України» № 10152 від 07.03.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42747.
7. Картунов О.В. Вступ до етнополітології. — К.: Ін-т етнополітики, управління та господарського права, 1999. — С. 127.
8. Конвенція МОП №169 «Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_188.
9. Проект Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики України» № 10152 від 07.03.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42747.