

До питання про концептуальні засади етнонаціональної політики України

Від редакції

Для України проблематика етнонаціональних відносин завжди була важливою. Її актуальність в різні часи лише змінювала свою гостроту залежно від динаміки різних сегментів етнічного, етнополітичного життя. Саме ця динаміка в період розпаду СРСР та суверенізації України й розбудови нею власної держави спонукала владу до вироблення етнонаціональної політики, адекватної суспільним викликам. До підготовки законодавчого акта, що визначав би концептуальні засади такої політики та її правового забезпечення, залучалися науковці, парламентські та урядові структури. Розроблялися проекти, подавалися пропозиції, однак узгоджений документ не виходив – надто різнилися погляди авторів та експертів на його зміст і пріоритети. Тим часом, закон, який би в комплексі визначав мету, принципи, завдання та механізм етнонаціональної політики держави, конче потрібен. Тож редакція вирішила опублікувати підготовлений доктором політичних наук В. Котигоренком проект такого закону і пояснення до нього як основу для дискусії, до якої запрошуємо науковців, політиків, представників національних громад. Сподіваємося, що за результатами обговорення суб'єкти законодавчої ініціативи отримують напрацювання, які дозволять внести на розгляд парламенту якісний проект довгоочікуваного документа.

Віктор Котигоренко,
доктор політичних наук,
головний науковий співробітник
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Кураса НАН України

Проект Закону України „Про Основи державної етнонаціональної політики”

Основи державної етнонаціональної політики України є системою загальних положень про мету, принципи, завдання, пріоритети та

механізми діяльності органів державної влади України в сфері етнонаціональних відносин.

Державна етнонаціональна політика України розробляється й здійснюється на основі принципів і норм Конституції України, чинного законодавства Української держави включно з цим Законом та ухваленими на його розвиток і на розвиток Конституції України правовими актами, в тому числі актами Президента України та Уряду України, а також міжнародними правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України.

Стаття 1. Визначення термінів

Етнонаціональні відносини в Україні – відносини між особами, групами осіб, організаціями, установами та іншими суспільними утвореннями з приводу питань 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.

Українська нація, український народ – громадяни України всіх національностей, які утворюють спільноту, що продовжує багатовікову історію українського державотворення, дбає про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклується про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагне розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову Українську державу.

Національність – усвідомлена належність особи до певної групи, члени якої виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою і мають відповідну цьому самоусвідомленню спільну історичну самоназву.

Національне самоусвідомлення – усвідомлення особою своєї належності до групи, членів якої об'єднують спільні уявлення про її національну самобутність.

Національна самобутність групи – етнічна, культурна, мовна та релігійна своєрідність групи осіб певної національності.

Корінні народи України – групи громадян України певних національностей, почуття національного самоусвідомлення та спільності яких між собою відображають генезис цих груп на території, що є територією Української держави, в межах якої проживає більшість осіб відповідних національностей.

Національні меншини України – групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. (Термін поширюється виключно на групи громадян, характеристики яких відповідали змістові терміна на час ухвалення Закону про національні меншини в Україні 25 червня 1992 р. На групи громадян України, які формуються в процесі імміграції в наступний після ухвалення названого Закону період і не є

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою, термін „національні меншини” не поширюється так само, як і дія українського законодавства, яке стосується національних меншин. На національно самобутні групи іммігрантів поширюється законодавство, яке регулює міграційні процеси та визначає загальні громадянські права).

Українці за національністю – особи, які належать до найчисленнішої серед громадян України національно самобутньої групи, історична самоназва якої відповідає традиційній назві території, що є територією Української держави.

Національно-культурна автономія в Україні – форма добровільної всеукраїнської та (або) регіональної національно-культурної самоорганізації громадян України для самостійного вирішення ними питань збереження та розвитку їх історичної свідомості і традицій, етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності.

Національно-культурні і мовні потреби українців, які проживають за межами держави, – усвідомлені потреби осіб, незалежно від їх національності, які походять з України, мають або не мають громадянства України, проживають за її межами і виявляють групову солідарність у прагненні збереження своєї національної самобутності, пов’язаної з територією їх походження.

Депортація – здійснене на підставі рішень, ухвалених органами державної влади колишнього СРСР, примусове переселення осіб за національною ознакою з місць постійного проживання, що є територією України.

Депортовані за національною ознакою особи (далі: депортовані особи) – особи з-поміж громадян колишнього СРСР, які в 1941 – 1944 роках на підставі рішень, ухвалених органами державної влади колишнього СРСР, були примусово переселені за національною ознакою з місць постійного проживання, що є територією України, і набули громадянство України, а також особи, які народилися в сім’ях депортованих за національною ознакою осіб до моменту повернення цих осіб в місця постійного проживання і які набули громадянство України.

Стаття 2. Мета і принципи державної етнонаціональної політики

1. Метою етнонаціональної політики Української держави є консолідація та розвиток української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

2. Українська держава дотримується таких принципів етнонаціональної політики:

2.2.1. верховенство права;

2.2.2. право особи вільно і без будь-якого примусу виявляти своє

національне самоусвідомлення – визначати та вказувати свою національність, належність до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України;

2.2.3. рівність прав і свобод громадян України; належність до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України є виявом і наслідком індивідуальної та групової самоідентифікації громадян України і не надає будь-кому жодних індивідуальних або групових переваг та привілеїв;

2.2.4. недопущення 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;

2.2.5. право громадян, які належать до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України, здійснювати свої права і свободи одноосібно та разом з іншими, в тому числі щодо збереження й розвитку національної самобутності – мовної, культурної, релігійної та іншої;

2.2.6. забезпечення прав і свобод української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України як невід'ємної частини прав і свобод людини;

2.2.7. визнання багатонаціонального складу населення України і національної багатоманітності української культури як суспільної цінності, сприяння розвитку національних складових української культури;

2.2.8. забезпечення всебічного розвитку і функціонування державної української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України;

2.2.9. гарантування захисту, вільного розвитку і використання мов всіх корінних народів України, російської та інших мов національних меншин України, в тому числі на засадах Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, а також сприяння вивченню мов міжнародного спілкування;

2.2.10. рішуча протидія розпалюванню расової, національної, релігійної ворожнечі;

2.2.11. заборона, відповідно до чинного законодавства, об'єднань і організацій щодо ідеологічних засад і діяльності яких виявлено і в судовому порядку доведено наміри або дії з розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі;

2.2.12. постійний моніторинг етнопонаціональних відносин, в тому числі для відвернення, виявлення, мирного розв'язання конфліктонебезпечних та конфліктних ситуацій;

2.2.13. здійснення заходів посиленої підтримки окремих територій України з метою подолання регіональних диспропорцій в умовах задоволення громадянами їх соціально-економічних, політичних,

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

культурних, мовних, релігійних прав і свобод, через забезпечення яких реалізується мета державної етнонаціональної політики. Відповідні заходи не є обмеженням прав і свобод громадян, які проживають на територіях щодо яких не здійснюються заходи посиленої підтримки;

2.2.14. забезпечення територіальної цілісності і суверенітету Української держави;

2.2.15. сприяння задоволенню національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами Української держави і виявляють групову солідарність щодо збереження своєї національної самобутності, пов'язаної з територією їх походження.

Стаття 3. Основні завдання державної етнонаціональної політики

Для реалізації мети державної етнонаціональної політики, згідно з принципами цієї політики, Українська держава та українське суспільство вирішують такі основні завдання:

3.1. у сфері права, політики та управління:

3.1.1. вдосконалення систем державного управління та місцевого самоврядування для посилення їх ефективності й оптимізації співпраці, розподілу повноважень і бюджетних відносин між органами влади Української держави, її кримської автономії та територіальними громадами і структурами місцевого самоврядування, розвитку самоорганізації населення з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних, етнічних і культурних особливостей території;

3.1.2. забезпечення правових, політичних та організаційних умов реалізації громадянами особисто і в групі прав, свобод і обов'язків, пов'язаних з етнонаціональними відносинами, без привілеїв і обмежень, в тому числі шляхом розроблення, ухвалення та неухильного дотримання законів щодо гарантування прав всіх корінних народів і національних меншин України, порядку застосування в Україні національно-культурної автономії, мов, відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою;

3.1.3. правовий захист осіб і груп від посягання на національну честь та гідність, від дискримінації, ворожого ставлення, погроз та насильства через їхню етнічну, культурну, мовну, релігійну своєрідність;

3.1.4. посилення відповідальності за розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі;

3.1.5. запровадження заходів запобігання і розв'язання конфліктних ситуацій в міжнаціональних відносинах;

3.1.6. організація діалогу та взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, політиків, громадських і релігійних діячів в інтересах міжнаціональної і міжконфесійної злагоди та порозуміння;

3.1.7. забезпечення громадянам прав на

- об'єднання, виявлення поглядів і свободу думки, совісті та віросповідання, утворення національно-культурних і релігійних установ, організацій, асоціацій;

- одержання і поширення інформації мовою своєї національної групи без втручання держави і незалежно від її кордонів, якщо ця свобода не обмежує свободу і право громадян одержувати і поширювати інформацію державною мовою та не створює загроз національній безпеці України;

- вільний доступ до засобів масової інформації, захист від дискримінації громадян з-поміж національно самобутніх груп населення України в доступі до засобів масової інформації, а також право цих громадян створювати і використовувати засоби масової інформації згідно з нормами українського законодавства;

3.1.8. свобода користування зручною для громадян мовою, в тому числі в публічних сферах суспільного життя (ця свобода не поширюється на сферу службових обов'язків посадових осіб і працівників адміністративних органів, уповноважених функціонувати державною мовою і поряд з нею регіональними мовами або мовами національних меншин, та на спілкування громадян з цими посадовими особами і працівниками у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків);

3.1.9. створення умов для політичної участі представників національно самобутніх груп громадян України, в тому числі для їх участі у владі, в підготовці, ухваленні та реалізації рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

3.2. в соціально-економічній сфері:

3.2.1. забезпечення рівноправності громадян України всіх національностей в користуванні природними об'єктами права власності українського народу, що перебувають в межах території України, – землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, в тому числі ресурсами континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони;

3.2.2. подолання територіальних диспропорцій в умовах користування громадянами економічними і соціальними правами та благами;

3.2.3. розвиток міжрегіональних господарських зв'язків та всеукраїнських систем комунікації для оптимізації єдиного економічного, інформаційного, наукового та освітнього простору України;

3.2.4. реалізація спеціальних програм соціально-економічного розвитку та забезпечення зайнятості населення на основі раціонального використання ресурсів і господарських особливостей регіонів, територіального та пов'язаного з етнічними традиціями і досвідом господарювання розподілу праці, врахування загальнонаціональних і регіональних потреб розвитку науково-технічного, інформаційного і кадрового потенціалу.

3.3. у сфері духовного життя:

3.3.1. створення оптимальних умов для збереження та розвитку всіх

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

національних мов, культур, віросповідань, традицій, охорони історичних пам'яток на території України;

3.3.2. всебічний розвиток і функціонування державної української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України та посилення її ролі як чинника соціальної інтеграції громадян і груп громадян різної національності, консолідації української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України, як феномена культури та інструмента розвитку національного інформаційного простору і формування національної системи інформаційної безпеки, в тому числі для мінімізації наслідків деструктивного втручання в світоглядні, політичні та інші процеси в Україні з боку іноземних держав;

3.3.3. гарантування всім корінним народам і національним меншинам України прав на

- національно-культурну автономію;
- використання свого прізвища (по батькові) та ім'я мовою своєї групи, в тому числі офіційно, відповідно до умов, визначених чинним законодавством;
- відновлення та використання традиційної для цих груп топонімії в місцях їх постійного проживання, в тому числі топонімії їх національними мовами, якщо в цьому є достатня необхідність;
- вільне і безперешкодне вивчення мови своєї національної групи, виховання, навчання та користування цією мовою приватно і публічно, в усній та письмовій формі, в міжособистісному спілкуванні, а також, по можливості, в спілкуванні з адміністративними органами, включно з судовими та іншими правоохоронними органами, в тому числі, якщо це передбачено законом, на правах регіональної мови або мови меншини, але в будь-якому разі – без обмежень у використанні державної української мови, її вивченні та навчанні нею;
- участь у розробленні та реалізації державних програм захисту та розвитку національних культур;
- отримання від органів державної влади та місцевого самоврядування фінансової, організаційної та іншої допомоги для задоволення національно-культурних потреб згідно з законодавством України;

3.3.4. сприяння збереженню та науковим дослідженням історичної спадщини і національної самобутності груп громадян, які належать до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України, розвиток та поширення знань про їх історію, культуру, релігію і традиції через систему освіти, засоби масової інформації та іншими способами;

3.3.5. заохочення міжкультурного діалогу та просвітництва для національного взаємопізнання, взаєморозуміння та формування в суспільстві атмосфери терпимості, поваги до цінностей, толерантності й співпраці осіб та груп, що відрізняються ознаками етнічної, культурної,

мовної та релігійної самобутності;

3.3.6. примноження духовних цінностей української нації, українського народу на основі здобутків мистецтва, літератури та культури всіх національно самобутніх груп громадян України;

3.3.7. створення та функціонування, за потребою і по можливості, в Києві, обласних центрах та інших адміністративно-територіальних одиницях Будинків національних культур України;

3.3.8. вдосконалення навчальних програм, підручників і посібників для дошкільних, середніх спеціальних і загальноосвітніх та вищих навчальних закладів, установ підвищення кваліфікації, системи навчання та виховання військовослужбовців Збройних Сил України в напрямі їх концептуальної переорієнтації від етноцентризму до національної полікультурності та формування культури міжнаціонального спілкування;

3.3.9. створення умов для подолання негативних стереотипів та негативних історичних міфів щодо національно самобутніх груп населення України та осіб, які належать до цих груп, зокрема, через вдосконалення змісту освіти на користь міжнаціонального взаємопізнання та популяризації позитивного досвіду міжнаціональної культурної та іншої взаємодії, шляхом утвердження стандартів етнонаціональної толерантності в професійній поведінці працівників засобів масової інформації, освіти, управління та ін.;

3.3.10. культивування почуттів загальноукраїнського громадянського патріотизму та загальноукраїнської громадянської тотожності осіб, які представляють всі національно самобутні групи в складі української нації, українського народу.

3.4. щодо відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою:

3.4.1. визнання актів органів державної влади колишнього СРСР щодо відновлення прав депортованих за національною ознакою осіб;

3.4.2. створення умов для добровільного повернення в Україну депортованих осіб та для їх облаштування і соціальної адаптації в Україні як громадян України, в тому числі впровадженням пільг та інших тимчасових заходів посиленої підтримки з метою вирівнювання умов забезпечення прав і свобод депортованих осіб з умовами забезпечення аналогічних прав і свобод інших громадян, які проживають в місцях, куди депортовані особи повертаються;

3.4.3. гарантії депортованим особам щодо

- відновлення історичної топонімії місць їх постійного проживання на момент депортації;

- забезпечення їм однакових з усіма громадянами України прав і соціальних благ, включно з умовами забезпечення земельними ділянками та житлом, працевлаштування, освіти, збереження й розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності (при розробленні та

реалізації відповідних державних програм щодо депортованих осіб не допускається обмеження прав інших громадян України);

- права на утворення виборних інституцій, уповноважених представляти їхні інтереси у відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування;

3.4.4. розроблення та ухвалення державних і регіональних програм, пов'язаних з поверненням, облаштуванням, відновленням прав та соціальною адаптацією депортованих осіб, а також фінансування цих програм коштами Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міських, районних, селищних, сільських рад на основі законів України та з урахуванням можливостей цих бюджетів;

3.4.5. ініціювання та заохочення відповідних законодавству України процедур залучення коштів міжнародних організацій та іноземних держав (передовсім тих, що утворилися на основі республік колишнього СРСР), а також коштів юридичних та фізичних осіб для вирішення проблем депортованих за національною ознакою осіб.

3.5. у сфері зовнішньої політики:

3.5.1. співпраця з іноземними державами та міжнародними організаціями

- в інтересах задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами Української держави;

- для задоволення національно-культурних і мовних потреб громадян України, які проживають в Україні і належать до різних національно-самобутніх груп її населення;

- в галузі розроблення та реалізації пов'язаних з етнонаціональними відносинами програм наукових досліджень, освіти, культури та інших;

- з метою вдосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює сферу етнонаціональних відносин, у відповідності з міжнародними стандартами та з урахуванням специфіки запровадження цих стандартів в українських умовах;

- для забезпечення й захисту прав та інтересів громадян всіх національностей, які належать до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України;

3.5.2. створення сприятливих умов для вільного налагодження й підтримування зв'язків громадян України з особами своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України, в тому числі для здійснення взаємодопомоги в задоволенні мовних, освітніх, культурних, духовних потреб, для участі в діяльності міжнародних неурядових організацій та ін.;

3.5.3. ініціативний розвиток зв'язків Української держави з країнами проживання вихідців з України, а також з країнами, населення яких має етнічну, мовну, культурну, релігійну та іншу спорідненість з національно-самобутніми групами громадян України, в спільних економічних, політичних, культурних та інших інтересах.

Стаття 4. Механізм реалізації державної етнополітичної політики

Мета, принципи та завдання державної етнополітичної політики вимагають ефективного механізму їх реалізації. Складовими цього механізму є:

4.1. нормативно-правове та концептуальне забезпечення державної етнополітичної політики Верховною Радою України, Президентом України, Урядом України;

4.2. дотримання принципів державної етнополітичної політики в діяльності всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових організацій та інших інституцій громадянського суспільства і окремих громадян;

4.3. врахування мети, принципів і завдань державної етнополітичної політики при розробленні та реалізації стратегії внутрішнього розвитку і зовнішньої політики України;

4.4. розроблення та реалізація цільових всеукраїнських та регіональних програм, які забезпечують об'єднання можливостей, зусиль та ресурсів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, установ та інших суспільних утворень, а також громадян в досягненні мети і завдань державної етнополітичної політики з урахуванням регіональних відмінностей в умовах задоволення економічних, соціальних, політичних, мовних, культурних, віросповідних та інших потреб громадян всіх національностей, які належать до української нації, українського народу, всіх корінних народів і національних меншин України;

4.5. оперативного-управлінська та імплементаційна діяльність Кабінету Міністрів України, в тому числі спеціалізованої центральної урядової установи у справах національностей;

4.6. робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

4.7. діяльність представників національно самобутніх груп населення України в складі консультативно-дорадчих органів при Президентові України, парламентові та урядових структурах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та інших;

4.8. інформаційне забезпечення державної етнополітичної політики: постійний моніторинг та аналіз стану етнополітичних відносин, інформування суспільства щодо цього стану та про діяльність органів центральної і місцевої влади, структур громадянського суспільства у сфері етнополітичних відносин;

4.9. наукове забезпечення державної етнополітичної політики на основі державного замовлення досліджень і використання результатів досліджень історії та процесу консолідації й розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також історії й розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

народів і національних меншин України, динаміки етнонаціональних відносин, впливу на цю динаміку політики Української держави, інших держав, діяльності міжнародних організацій, політичних партій та інших суспільних суб'єктів тощо;

4.10. організація підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, які залучаються до реалізації завдань державної етнонаціональної політики;

4.11. взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян України, утвореними за національною, національно-культурною ознаками, з політичними партіями та іншими суспільними суб'єктами для реалізації мети, принципів та завдань державної етнонаціональної політики;

4.12. фінансування коштами державного і місцевих бюджетів цільових всеукраїнських та регіональних програм, орієнтованих на реалізацію завдань державної етнонаціональної політики, на основі законів України та з урахуванням можливостей цих бюджетів;

4.13. фінансування коштами державного і місцевих бюджетів програм та проектів, пропонуєваних національно-культурними об'єднаннями та представниками національних груп, на засадах конкурсів, які організують органи виконавчої влади відповідного рівня; в разі заснування при цих виконавчих органах дорадчо-консультативних утворень з представників національних груп – за обов'язкової участі цих утворень;

4.14. регулювання актами законодавчої та виконавчої влади порядку самофінансування національно-культурної автономії та заохочення добровільної діяльності, спрямованої на збереження й розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної своєрідності, а також на задоволення інших потреб національно самобутніх груп громадян України.

* * *

**Пояснювальна записка до проекту Закону України
„Про Основи державної етнонаціональної політики”**

Необхідність ухвалення, цілі та завдання акту

Україна традиційно була й залишається поліетнічною країною. З одного боку, це її перевага – в сенсі можливостей взаємодоповнення етнічними культурними, інтелектуальними і навіть генетичними ресурсами, а з іншого – це чинник ускладнення суспільних відносин через протиріччя і вірогідні конфлікти, природа, зміст та динаміка яких зумовлюються спадщиною комуністичної системи, специфікою етнодемографічних, етномовних, етносоціальних та міграційних процесів,

особливостями вітчизняної економіки і політики, культури і суспільної свідомості та психології, геополітичних і геосцивілізаційних викликів сучасності та різниці у відповідних орієнтаціях населення різних регіонів країни тощо [1].

Групова етнонаціональна належність населення України формалізована в правових термінах, зміст яких здебільш не визначено: українська нація, український народ, корінні народи і національні меншини України, національності, українці за національністю, українці, які проживають за межами держави, закордонні українці тощо. При цьому правова ідентифікація національних груп громадян України та їх індивідуальна і групова самоідентифікація часто не збігаються. Так, групи, які за всіма юридичним стандартами належать до національних меншин, нерідко самоідентифікуються як народи або нації. Частина їх відносить себе до корінних народів або корінних національних меншин України. І ті й інші звертаються до органів влади або виголошують заяви з вимогами законодавчого визнання їх особливих статусів і особливих прав.

Тим часом, групові та індивідуальні права громадян в етнонаціональній сфері, а також гарантії цих прав зафіксовані в Конституції України, низці інших актів. Серед них закони про мови в Українській РСР, про громадянство України, про національні меншини в Україні, про освіту, про свободу совісті та релігійні організації, про об'єднання громадян, про місцеве самоврядування, про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, про географічні назви та інші, а також чинні міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Попри загалом високу якість і відповідність міжнародним стандартам більшості з названих та інших документів, вони не кодифіковані, зокрема, в сенсі системності та узгодженості змісту вживаних в них термінів, зафіксованих норм і порядку їх застосування. Це спричиняє суперечливість їх тлумачення та практичного використання. Як наслідок, реальною є небезпека виникнення правових колізій, здатних трансформуватися в колізії і конфлікти суспільні – між етнічними і регіональними спільнотами, між ними й державою, між органами центральної і регіональної влади тощо.

Показовим щодо цього прикладом останнього часу стали ухвали деяких обласних і міських рад про визнання російської мови на територіях відповідних адміністративно-територіальних утворень регіональною в означенні Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин та реакція на ці рішення з боку Міністерства юстиції України і деяких інших державних установ, громадських організацій. Цю ситуацію характеризують такі політико-правові аспекти.

Віктор Котигоренко

Перший. Закон України про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин (далі: Хартії) зобов'язує Українську державу застосовувати низку охоронних та заохочувальних положень Хартії до російської мови, звичайно, без шкоди чи обмежень в застосуванні української мови як державної. „Охоронно-заохочувальні” положення аналогічні за змістом, а в багатьох випадках – і за „правовою буквою”, містяться не лише в Хартії, а й в інших правових актах України, зокрема, в Законі про мови.

Другий. Рішення обласних і міських рад не змінили чинних порядку та реалій застосування російської мови у відповідних регіонах по суті.

Третій. Ці рішення можна кваліфікувати як протиправні передовсім на рівні обласних рад, оскільки, за Законом України про місцеве самоврядування, сільські, селищні та міські (але не обласні) ради вирішують на своїх пленарних засіданнях питання, якою мовою (або мовами) користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях.

Четвертий. Пункт 4 статті 92 Конституції України передбачає, що порядок застосування мов визначається виключно законами України. Тож потрібна правова визначеність щодо того, чи є в обласних і міських рад достатні підстави обґрунтовувати правомірність своїх рішень посиланнями на ратифіковану Законом України Хартію? Відповідь на це запитання належить до компетенції Конституційного Суду. Його формування та винесення ним відповідної ухвали слід було дочекатися і після цього без ажіотажу ввести ситуацію в правове русло. В тому числі, для розширення можливостей практичного використання української мови на територіях, де етноукраїнське населення становить меншість порівняно з громадянами України інших національностей (як це передбачає Хартія та рекомендації щодо порядку її застосування, ухвалені Парламентською Асамблеєю Ради Європи).

П'ятий. Міністерство юстиції України розгорнуло велику інформаційну кампанію щодо незаконності „мовних” рішень Луганської обласної і Харківської та Севастопольської міських рад, а згодом і деяких інших. При цьому використовувалися не лише власне правові аргументи, а й „лінгвістичні”, не властиві для „жанру” такого документа як юридичний висновок Мінюсту на конкретні рішення органів місцевого самоврядування, а саме – теза про „неправильний офіційний переклад тексту” Хартії українською мовою.

Шостий. Навіть якби міркування авторів мінюстівського юридичного висновку щодо назви Хартії тягли за собою якісь правові наслідки або спонукали парламентарів ухвалити акт про нову редакцію цієї назви („Хартія регіональних або міноритарних мов”), це б жодним чином не змінило параметрів мовного середовища, на яке положення Хартії поширені згідно з ратифікаційним законом України.

Сьомий. Замість фахової дискусії правників і правозастосовних установ щодо згаданих ухвал обласних і міських рад відбулася дискусія зовсім іншого рівня і якості. Вона більше нагадує вдалий піарпроект однієї політичної партії, яка ініціювала питання регіональної мови для консолідації своїх прихильників і дискредитації центральної влади та її позиції в питаннях застосування мов в Україні. Наслідком дискусії такої якості може стати поглиблення розділеності населення України за ознакою мовних переваг і симпатій та загострення інших етнополітичних протиріч.

Отже, вкрай важливим є якнайшвидше ухвалення парламентом документа, який би а) визначав концептуальні основи державної етнонаціональної політики; б) містив адекватне українським реаліям тлумачення застосовуваних у національних правових актах термінів; в) конкретизував інші засадничі складники законодавства, покликано регулювати етнонаціональні відносини в Україні, в тому числі – г) встановлював параметри упровадження в національне законодавство норм і термінології міжнародного права; д) формулював принципи подальшого законотворення, управлінських та інших практично-політичних дій щодо етнонаціональної сфери.

Проекти такого документа час од часу виносяться на обговорення зацікавленим загалом. Але жоден з них досі не став законом через значні розбіжності в позиціях авторів та експертів. Зазвичай ці проекти готувалися в жанрі концепцій і, відповідно, називалися: Концепція державної етнонаціональної політики, Концепція державної політики в сфері національних відносин тощо. Готувалися вони в Державному комітеті України у справах національностей та міграції, в інших державних установах. З квітня 2006 року їх розглядом опікується робоча група Міністерства юстиції України з опрацювання проблем етнонаціональної політики в Україні.

До розроблення й експертизи законопроектів про концептуальні основи державної етнонаціональної політики долучалися наукові інституції та відомі українські вчені (О. Антонюк, Б. Бабін, В. Євтух, О. Картунов, О. Копиленко, І. Кресіна, В. Крисаченко, І. Курас, О. Майборода, О. Мироненко, Л. Нагорна, М. Обушний, І. Онищенко, М. Панчук, В. Пироженко, В. Погорілко, Ю. Римаренко, М. Скиба, В. Трощинський, Ю. Шемшученко, Л. Шкляр, М. Шульга та інші). Їхні напрацювання, а також результати власних наукових досліджень, експертних висновків і рекомендацій використані автором при підготовці проекту Закону України „Про Основи державної етнонаціональної політики”.

Мотивація термінів, які вживаються в проекті. Пояснення концептуальних засад проекту

Терміни, наведені в Статті 1 проекту, тлумачаться в контекстах

До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України

Віктор Котигоренко

герменевтичного праворозуміння, яке орієнтує на забезпечення відповідності норм права і суспільних реалій, що потребують правового регулювання.

Оскільки об'єктом етнонаціональної політики Української держави є не етнонаціональні відносини взагалі, а **етнонаціональні відносини** безпосередньо **в Україні**, відповідним чином визначено й термін. Його зміст включає зміст Статті 11 Конституції України в частині, яка виокремлює основних суб'єктів етнонаціональних відносин в Україні, акцентує їх ідентифікуючі ознаки та формулює завдання державного регулювання цих відносин.

Термін „етнонаціональні відносини” не властивий євроатлантичній мовній традиції, за якою „етнічне” стосується культурної, релігійної, мовної та іншої самобутності осіб і груп, а „національне” – громадянства і власне держави. Однак в українському законодавстві варто застосовувати запропонований синтетичний термін, аби чіткіше визначити об'єкт відповідної державної політики та уникнути колізії з термінологією чинних правових актів, які вживають поняття „національного” і в сенсі етнічного, і в сенсі державно-громадянського. Крім того, термін „етнонаціональні відносини” адекватно відбиває специфіку багатоетнічності загалом громадян України, які сукупно утворюють українську націю, український народ. Цей термін також виокремлює в структурі суспільних відносин ті, що стосуються відносин між громадянами, їх групами, установами та організаціями як щодо власне етнічного, так і щодо взаємозв'язку етнічного і національного в сенсі громадянського, загальнодержавного.

Українська нація, український народ. Ці два терміни подано як синонімічні. В тлумаченні їх змісту очевидним є використання положень преамбули Основного Закону України. Такий підхід, на нашу думку, виправданий, оскільки будь-які універсальні дефініції понять „народ” і „нація” (а таких дефініцій багато і дуже різних) недоречно використовувати для означення об'єкт-суб'єкта етнонаціональної політики конкретної держави – в даному разі Української. Тому поняття „українська нація” та „український народ” пропонується поширювати безпосередньо на громадян України, причому в аспекті, традиційному для євроатлантичної правової практики. В ній поняття „нація” і „народ” поширюються на всіх громадян держави, незалежно від їх етнічного походження. Таке тлумачення дозволяє преамбула Конституції, де терміни „українська нація” та „український народ” подано через кому для означення „громадян України всіх національностей”.

В літературі, виступах політиків і державних діячів України поняття „українська нація” іноді тлумачиться як означення винятково спільноти етнічних українців. Щоб акцентувати таке розуміння, застосовують ще два, супутні терміни – „титульний український етнос”, „титульна

українська нація”. Останній є логічно не коректним, оскільки, в разі його прийняття, доведеться визнати, начебто наявність в Україні разом з „титульною” українською етнонацією ще якоїсь теж української, але не титульної нації.

В якості синоніма поняттю „український народ” (в сенсі громадян України всіх національностей) пропонують терміни „українська політична нація”, „українська політична поліетнічна нація” або близькі їм за змістом.

Останніх немає в правових актах держав і міжнародних організацій євроатлантичного регіону. Крім того, „нація” в значенні терміна, яким позначається певна спільнота, взагалі не потребує якихось роз’яснювальних прикметників. Їх зручно вживати в наукових і публіцистичних працях для пояснення відповідних суспільних феноменів, але ними недоречно обтяжувати вітчизняний політичний і правовий дискурс. Тим більше, що в разі їх введення у цей дискурс треба шукати правову відповідь на питання, а чи може бути нація не політичною, і, якщо так, треба з’ясовувати, що ж то за феномен „неполітична нація”, чи є така нація в Україні, яка група українських громадян її представляє тощо. Такі застереження спричиняє й використання поняття „поліетнічна нація”.

Ні Конституція України, ні будь-які інші чинні акти Української держави не етнізують терміна „українська нація”. Якщо точніше – вони допускають подвійне його тлумачення: з одного боку – української нації в етнічному сенсі як спільноти осіб – „українців за національністю” (етнічне тлумачення нації утвердилося за часів СРСР, науковці та ідеологи якого послуговувалися відповідними підходами праць В. Леніна і Й. Сталіна), а з іншого боку – української нації (українського народу) в сенсі громадянському, політичному. Саме останнє, європейське розуміння пропонується впровадити як норму вітчизняного законодавства. Таке розуміння допускає частина третя преамбули Конституції України.

Запереченням цієї пропозиції не може бути те, що в рішенні Конституційного Суду України №10-рп/99 від 14 грудня 1999 року про українську націю йдеться як про етнічну спільноту, що „історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі”. І ось чому.

По перше, тлумачення терміна „українська нація” є прерогативою Верховної Ради України – як складова парламентського законотворчого процесу. Згадане тлумачення терміна Конституційним Судом виходить за межі його повноважень. По-друге, це тлумачення не відповідає історичним реаліям і науковим фактам. Не етнонім „українці” дав назву Українській державі, а назва території „Україна” стала одним з чинників утвердження в ХІХ – на початку ХХ століття поняття „українці” як самоназви найбільшого автохтонного етносу (народу) земель, що здавна

До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України

Віктор Котигоренко

називалися Україною. Саме географічна назва була покладена в основу назви українських державних утворень – і теперішнього, і тих, що йому передували, відбувшись на початку ХХ століття, коли етнонім „українці” тільки ставав масовим.

Поняття „**національність**”. Згідно зі світовою й вітчизняною політико-правовою практикою, особа самостійно визначає свою національність, байдуже, вкладає вона в це самовизначення етнічний чи громадянський зміст. Однак в правових відносинах євроатлантичного світу термін „національність” використовують для означення саме громадянства. Коли громадянин України будь-якого етнічного походження (етнічної належності або „національності” – останнім терміном етнічну належність громадянина визначає Конституція) виїздить за кордон, при в’їзді в іншу державу, принаймні на Заході, у „в’їзній” анкеті в графі „національність” (nationality) він пише про свою українськість, чим засвідчує своє українське громадянство, а не етнічну належність.

Пропоноване в проекті тлумачення терміна „національність” передбачає його застосування в сенсі права особи самостійно визначити свою групову належність. Передовсім належність до групи з певними спільними, власне – етнічними ознаками. Так само вільно особа може відносити себе до групи, яку наука називає субетносом.

Складовою дефініції терміна „національність” є термін „**національне самоусвідомлення**” в сенсі самоідентифікації особи з групою, що має певні уявлення про свою групову своєрідність. Йдеться саме про уявлення щодо національної своєрідності. Адже особа може не володіти національною (рідною) мовою своєї групи або не сповідувати традиційну для цієї групи релігію – тобто, не бути носієм ознак своєї групи. Але при цьому вона визнає й виявляє свою належність до групи, щодо своєрідності якої в неї та інших осіб сформовано ті чи інші стійкі уявлення.

Національне самоусвідомлення особи як усвідомлення нею своєї належності до певної етнічної групи продукує необхідність запровадження в законодавство пояснюючого терміна „**національна самотність групи**”. Він застосовується в сенсі етнічної самотності і є інтегральним означенням сукупності параметрів цієї самотності, як вони визначені Статтею 11 Конституції України.

Як конкретний приклад застосування терміна „національність” до етнодемографічної специфіки України до проекту закону включено дефініцію терміна „**українці за національністю**”. Включення цього терміна і його дефініції необхідне для адекватного розуміння змісту терміна „**національні меншини**”. Тлумачення останнього чинним Законом про національні меншини повнотекстово відтворено в проекті. Але відтворено з уточненням, яке встановлює обмеження в застосуванні терміна до окремих національно самотніх груп у складі населення України, а саме – до „нових” іммігрантів.

Описане етнізоване розуміння терміна „національність” не позбавляє особу права на самовизначення як представника групи, об’єднаної ознакою українського громадянства або ж належності до спільноти громадян України різних національностей (групи осіб різного етнічного походження), які утворюють українську націю, український народ. Тобто, використання терміна „українець” для означення національності в етнічному сенсі не виключає можливості використання цього терміна в сенсі громадянському, для означення українського громадянства особи будь-якого етнічного походження.

До найбільш дискутованих термінів, вжитих у тексті чинної Конституції України, належить термін „**корінні народи**”. Щодо нього Основний та інші закони держави не містять дефініції. Таку дефініцію дає проект. Яка її мотивація?

Ідентифікуючі ознаки „корінних народів” й донині не мають універсальної формалізації в міжнародних правових актах і в українському законодавстві. Про це писали науковці [2]. Тим не менше, еліта деяких з національно самобутніх груп населення України та окремі вчені пропонують впровадити в українське правове поле критерії „корінного народу”, суголосні з тими, які запропонувала створена під егідою ООН Робоча група щодо корінних народів. У підготовленому цією групою проекті йдеться про проживання на землі предків або, принаймні, на частині цих земель; спільне походження від людей, які споконвіку населяли ці землі; спільну культуру в цілому або в деяких її конкретних проявах (таких, як релігія, племінний спосіб життя, належність до певної спільноти корінного населення, одяг, засоби господарювання, стиль життя тощо); мову (використання власної мови як єдиної мови, рідної мови, мови, яка застосовується для спілкування у родинних стосунках, або як основна, переважна, звична, загальна або звичайна); проживання у певних регіонах країни або у певних регіонах світу; інші суттєві умови [3]. Робоча група ООН допускає визнання спільноти „корінним народом” не за обов’язковою сукупністю всіх вищенаведених критеріїв, а за відповідністю навіть деяким з них. За такого підходу при вирішенні питання про надання народу статусу „корінного” не обов’язково може стати і ознака, за якою у міжнародне право був запроваджений сам термін „корінний народ” і яка винесена в назву відповідних документів – конвенцій Міжнародної Організації Праці (МОП) №107 (1957 р.) і №169 (1989 р.) [4].

Друга з них набула чинності з 5 вересня 1991 року, вона модернізувала зміст першої і відкрила її для ратифікації. Але в назвах обох документів йдеться про корінні народи і народи, які ведуть племінний спосіб життя у незалежних країнах. При цьому Конвенція МОП №107 застосовувалася до осіб, що входили до складу певних груп населення. Конвенція МОП №169 проголосила свою чинність для суб’єктів групових прав – для

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

народів. Отже, МОП переглянула своє бачення співвідношення індивідуальних і колективних прав на користь других. Мабуть, для такої зміни пріоритетів були підстави. Спроба їх викладу зроблена в преамбулі документа. При цьому до його тексту (частина 2 статті 1) було введено положення, що основоположним критерієм визначення груп, на які поширюється положення Конвенції, є самоідентифікація народів як корінних або таких, що ведуть племінний спосіб життя. Упровадження цього принципу та пріоритету колективних прав в українське законодавство надавало б щонайменше кільком етнічним спільнотам України підстави й стимули для домагань політико-правового статусу корінного народу і особливих „статусних” прав, спричинило б конфліктонебезпечну змагальність етнічних груп за особливі статуси і права.

Дехто вважає, що різниця між „корінними народами” і „національними меншинами” полягає в тому, що перші не мають власного державного утворення поза межами України; натомість етнічні групи, історична батьківщина яких – за межами України і які мають етнічно тотожну національну державу, не можуть вважатися корінними народами, тобто вони звичайні національні меншини. Тим часом, в Україні проживають етнічні групи, які хоча й мали у глибокій давнині етнічні батьківщини, нині території їх етногенезу входять до складу інших держав, з якими ці групи не є етнічно тотожними. Ці групи фактично вже не мають ні етнічних батьківщин, ні етнічно тотожних держав. Тому ніщо не заважає їм „самоідентифікуватися” як „корінні народи”, чого, власне, їхня еліта й прагне. До таких етносів належать, приміром, роми (цигани), чие втрачене генетичне коріння формувалося на території Індостану. Хоча з позиції і етнології, і правознавства немає підстав ідентифікувати ромів ні як корінний, ні як автохтонний народ України.

Іншим етнічним групам також не можна заборонити відмову від визнання їх етнічної спорідненості з населенням певної національної держави (якщо визнати, що національні в етнічному сенсі держави взагалі існують) для набуття ними статусу „корінних народів” з відповідним обсягом особливих прав. Адже визнання наявності у спільноти етнічно тотожної їй національної держави, згідно з логікою Конвенції МОП №169, також має бути результатом самоідентифікації самої спільноти.

Приміром, чимало росіян України вважають, що вони не тотожні росіянам Росії, і при цьому заперечують проти віднесення їх до національних меншин України. В разі їх самоідентифікації як „корінного народу” навряд чи можна буде відшукати ґрунтовні аргументи, щоб відмовити їм у такому праві: адже кордони етнічної батьківщини росіян чітко не окреслені, а Російська Федерація, попри першу частину своєї назви, не може бути ідентифікована як етнічна російська держава.

Подібно до росіян Слобожанщини і Півдня України, у свідомості болгар

та гагаузів Буджацького степу, румун і молдован Буковини, греків Приазов'я, угорців Закарпаття панує переконання, що вони є корінними етносами місць свого компактного проживання. Важко сподіватися на швидкий успіх спроби переконати їх у протилежному, пояснюючи відмінності в застосуванні поняття „корінний народ” для означення правового статусу спільноти, а поняття „етносу-автохтона” – як поняття науки етнології.

Ще в серпні 1996 року, невдовзі після ухвалення чинної Конституції України, науковці звертали увагу колег і політиків на вірогідність негативних наслідків введення в Основний Закон термінів, які інституювали різні форми групової етнонаціональної ідентичності населення України поряд з ідентичністю громадянською. Зазначалося, зокрема, що запровадження в правовий дискурс словосполучення „корінні народи” спричинить прагнення здобути статус „корінного народу” кількома етнічними спільнотами України, а це може призвести до конфліктних відносин між претендентами на цей статус та між ними і державною владою [5]. Висловлений тоді прогноз не був позбавлений слушності. Статус „корінного” народу дедалі більше приваблює частину представників українського поліетнічного загалу. Вияви цього мають місце зокрема тому, що не тільки частина політичних активістів етнічних спільнот України, а й деякі представники наукової громадськості та державних органів, які мають право законодавчої ініціативи, отождожують етнологічні терміни „автохтонний народ” та „автохтонна меншина” з правовим терміном „корінний народ”. Принаймні, до Державного комітету України у справах національностей та міграції надходять численні звернення від представників національних меншин, в яких порушуються питання щодо надання їхнім спільнотам статусу „корінних народів” або „автохтонних”. Йдеться про етнічні групи євреїв, угорців, ромів, румунів, греків, німців, вірмен, болгар, поляків, гагаузів та інших, які, у відповідності з досвідом міжнародного права, на теренах України насправді не можуть називатися народами й віднесені до категорії меншин. Вірогідно, не без впливу таких звернень у Держкомнацміграції все ж було розроблено проект Закону України „Про статус корінних (автохтонних) народів України”, чинність якого пропонувалося поширити на громадян України білоруської, болгарської, вірменської, гагаузської, грецької, єврейської, караїмської, кримськотатарської, кримчацької, молдовської, польської, російської, румунської, словацької, угорської, чеської національностей [6]. Відповідно, особи інших національностей, що прибули й перебуватимуть в Україну внаслідок міграційних процесів, мали ідентифікуватися як „звичайні”, а не корінні меншини.

Насправді ж „автохтонними народами” України можна називати лише етнічних українців, кримських татар, караїмів і кримчаків – 4 спільноти,

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

етногенез яких відбувався на території їх теперішнього проживання. Названі у законопроекті українські білоруси, болгари, вірмени, греки, євреї, молдовани, поляки, росіяни, словаки та чехи є діаспорою відповідних народів, які живуть в державах на своїх історичних землях поза межами України. Населення України згаданих національностей у правовому сенсі є національними меншинами Української держави. І тільки до деяких з них, таких, наприклад, як румуни Чернівецької області та угорці Закарпаття, є підстави застосовувати поняття „автохтонні національні меншини” – не через їх укоріненість в Україні внаслідок тривалого тут проживання, а саме з огляду на специфіку їх етногенезу. Однак „корінними народами” в етнологічному і правовому сенсі вони також не є.

І все ж еліта та політичні активісти багатьох етнічних спільнот продовжують домагатися законодавчого надання цим спільнотам особливих статусів з особливими правами, в тому числі статусу корінного народу.

Тим часом, за власним визначенням розробників проекту Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів, у цьому документі колективні права викладені по-новому, вони „розглядаються такою мірою, яка є безпрецедентною для міжнародного права в галузі прав людини” [7]. Такою ж безпрецедентною для міжнародного права мірою колективні права корінних народів формулює й Конвенція МОП №169.

Чи суперечать подібні новації концептуальним засадам ратифікованої Україною у грудні 1997 року Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, де права меншин передбачено захищати не як власне колективні права, а „шляхом захисту прав окремих осіб, які до таких меншин належать”? На це запитання можна буде відповісти лише після прийняття ООН остаточного тексту згаданої Декларації, яка поки що існує в проекті. Втім, Декларація не матиме обов'язкової сили для держав – на відміну від вищезазваної і вже ратифікованої Україною Рамкової конвенції, яка є юридично зобов'язувальною для країн-підписантів. Такою ж зобов'язувальною є Конвенція МОП №169. В разі її ратифікації парламентом в українське правове поле можуть бути впроваджені взаємозаперечуючі принципи, а відтак неминуче виникне правова колізія.

Законодавство країни не може будуватися на двох пріоритетах, які заперечують одне одного. Або пріоритет прав особи, або пріоритет прав групи. Якщо ж український законодавець віддасть перевагу останньому, в сфері етнонаціональних відносин посиляться відцентрові, дезінтеграційні щодо українського народу та Української держави тенденції, бо актуалізується змагальність етнічних спільнот за особливі групові статуси. Це спричинить загострення етнічних протиріч, інші

похідні негативні наслідки.

Парламенти 10 країн, які ратифікували Конвенцію МОП (Болівія, Гватемала, Гондурас, Данія, Колумбія, Коста-Ріка, Мексика, Норвегія, Парагвай, Перу) зобов'язалися застосовувати її положення до етносів, які затримались у своєму розвитку порівняно з більшістю населення. Подібним чином вирішують проблему всі 17 (станом на початок 2003 року) країн – учасників конвенції.

В Україні, як відомо, немає подібних до згаданих країн відмінностей в рівнях розвитку етнічних груп населення. У пропонованій проектом редакції дефініція „**корінних народів України**” уможливорює відповідну самоідентифікацію громадян з-поміж чотирьох автохтонних національно самобутніх груп населення України – українців за національністю, кримських татар, караїмів та кримчаків. Однак ідеологія і концепція проекту виходять з визнання безальтернативної рівності прав громадян, базуються на пріоритетності прав особи і громадянина при забезпеченні як індивідуальних, так і групових прав і свобод. Тому індивідуальна і групова самоідентифікація осіб, котрі належать до вищеназваних груп населення України як її корінних народів, не тягне за собою жодних для них привілеїв або виняткових прав – ні індивідуальних, ні групових, а також виключає перспективу ухвалення законів про особливий статус якоїсь етнічної спільноти чи спільнот.

Стосовно кримських татар та деяких інших національно самобутніх груп населення, щодо яких радянським режимом було вчинено злочини депортації і порушення прав, то їх рівноправ'я з іншими громадянами України має забезпечуватися на засадах відновлення прав депортованих, які повертаються в місця свого проживання на території України і набувають громадянства України. Саме тому до проекту включено терміни „депортація”, „депортовані за національною ознакою особи”. Частина третя пункту 3.4.5 статті 3 проекту, на нашу думку, може слугувати компромісною правовою формулою легалізації Курултайа та Меджлісу кримськотатарського народу, а також представницьких органів громадян України інших національностей з-поміж осіб, раніше депортованих за національною ознакою.

Надано також змістової визначеності узвичаєним, але недостатньо в правовому аспекті поясненим термінам „**національно-культурна автономія в Україні**” та „**національно-культурні і мовні потреби українців, які проживають за межами держави**”.

Формулювання мети і принципів державної етнонаціональної політики в Україні базуються на положеннях Конституції України, чинних законів і ратифікованих парламентом документів міжнародного права.

Базовим є визнання індивідуальних і групових прав громадян України в сфері етнонаціональних відносин. Однак щодо умов забезпечення цих прав – пріоритет надано правам особи. Саме особа

**До питання про концептуальні засади
етнонаціональної політики України**

Віктор Котигоренко

визначає, належати їй до якоїсь групи чи не належати. Реалізувати й захищати свої права в етнонаціональній сфері індивідуально чи разом з іншими, в групі – в цьому питанні пріоритетним є право самої особи. Держава ж гарантує громадянину можливість реалізації цього права в межах законодавства.

Відповідні принципи акцентовані в статті 2 проекту. Завдання цієї статті – визначити концептуальні засади й пріоритети роботи української законодавчої, виконавчої та судової влади у сфері етнонаціональних відносин.

Виокремлення в статтях 2 і 3 проекту спеціальних гарантій щодо прав корінних народів і національних меншин України, а також осіб, депортованих за національною ознакою, є виокремленням саме гарантій рівноправності, а не встановленням якихось особливих прав. Такі гарантії необхідні для забезпечення громадянам України, які представляють український народ, українську націю, всі національно самобутні групи населення України – її корінні народи і національні меншини, права на захист традиційного національно-культурного середовища від уніфікації, денационалізації та деформації як висліду об'єктивних асиміляційних, глобалізаційних і міграційних процесів. Подібним чином інституціалізовано гарантії прав і обов'язки держави, зокрема, в частині розвитку та функціонування державної мови тощо.

Стаття 4 проекту визначає механізми реалізації державою мети, принципів та завдань її етнонаціональної політики.

Наслідки набуття чинності акту

Ухвалення Закону в пропонованій або наближеній до пропонованої редакції проекту сприятиме оптимізації державної етнонаціональної політики та приведенню її нормативно-правової бази, принципів і змісту до тих євроатлантичних політико-правових стандартів, які відповідають станові та тенденціям розвитку етнонаціональних відносин в Україні, узгоджуються з конституційно визначеними цілями і завданнями регулювання цих відносин Українською державою.

Організаційний та фінансовий аспекти

Набуття Законом чинності не передбачає утворення нових адміністративних органів та спеціальних витрат з державного бюджету, вимагатиме оптимізації структури і повноважень окремих підрозділів системи державного управління та місцевого самоврядування, а також деяких змін в структурі витрат державного і місцевих бюджетів.

Література:

1. Див.: **Котигоренко В.** Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній

Україні: політологічний концепт. – К.: Світогляд, 2004. – 722 с.

2. **Майборода О. М.** Ідентифікація „корінного народу” як суб’єкта етнополітичної сфери у світлі норм міжнародного права та етнополітичної практики зарубіжних країн // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – №4. – С. 91–97; **Беліцер Н.** Проблема забезпечення прав корінних народів: міжнародний досвід і Україна // Правова допомога раніше депортованим громадянам: теоретичні та практичні аспекти як шлях до законодавчих змін. – К., 2004. – С. 122 – 132 та ін.

3. Бюлетень Центру плюралізму Інституту демократії ім. Пилипа Орлика. – К. – 1996. – Вип. 4. – С. 2–3.

4. У викладі однією з робочих мов ООН – російською – назви документів подано так (офіційного україномовного перекладу поки що не існує): Конвенція 107. Конвенція о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах // <http://www.ilo.ru/standards/conv/conv107.htm>; Конвенція 169. Конвенція о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах // www.ilo.ru/standards/conv/conv169.htm.

5. Див.: **Панчук М., Котигоренко В.** Національні аспекти десталінізації режиму // Початок десталінізації в Україні (до 40-річчя доповіді М. Хрущова на XX з’їзді КПРС). Матеріали „круглого столу” в Інституті історії НАН України (26 лютого 1996 року). – К., 1997. – С. 172–184.

6. Закон України „Про статус корінних (автохтонних) народів України”. Проект / Державний Комітет України у справах національностей та міграції // Архів автора.

7. Проект декларації Організації Об’єднаних Націй о правах корінних народів // <http://www.un.org/russian/hr/indigenous/guide/brosh5.html>