

Михайло Басараб

ПРЕВЕНТИВНІ ЕТНОПОЛІТИЧНІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВИ ЗАДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ СЕПАРАТИСТСЬКИХ РИЗИКІВ

У статті аналізуються діючі та бажані заходи у сфері задоволення прав і суспільно-політичних потреб етнічних меншин в Україні. Автор доводить, що реалізація превентивних заходів, які балансуватимуть між інтересами держави та етнічних меншин, нівелюють сепаратистські ризики.

***Ключові слова:** етнополітика, сепаратизм, етнічні меншини*

Mykhaylo Basarab, Preventive state ethno-political activities in order to minimize separatist risks. This publication analyzes current and desired measures in the field of socio-political needs satisfaction of ethnic minorities in Ukraine.

The author proves that realization of preventive measures balancing between state interests and ethnic minorities, negates the separatist risks.

Key words: ethnic policy, separatism, ethnic minorities

Україна, як і будь-яка багатонаціональна держава, завжди стоятиме перед потенційними ризиками зародження системного сепаратистського руху. Більше того, представники етнічних меншин перманентно вдаються до спорадичних сепаратистських акцій, що лише доводять потенційну актуальність питання сепаратизму для України. Найбільш тривалими та артикульованими вогнищами сепаратистських настроїв на сьогодні можна вважати Крим та Закарпаття. У 2004 році тема відокремлення певних територій від Української держави актуалізувалась і у промислових регіонах Південного-Сходу. Гіпотетично з проблемою наростання сепаратистських настроїв можуть зіштовхнутися прилеглі до Румунії і Молдови території Буковини та Одеської області, де компактно проживають румунські етнічні громади. Проблема галицького сепаратизму зазвичай гіперболізується.

Об'єктивно, сьогодні вже неможливо вплинути на зміну історичних передумов українського державотворення. Історичні метаморфози забезпечили Україні строкатий етнічний склад з компактно та дисперсно проживаючими етнічними меншинами. Окрім того, особливості формування української нації призвели до того, що значна частина українців втратила свою національну ідентичність. Промовистим підтвердженням цього факту можуть бути результати дослідження, проведеного авторитетними українськими соціологічними компаніями на замовленнями відомої неурядової організації INTAS, яка основним чином фінансується з бюджету Європейського Союзу. За репрезентативним загальнонаціональним опитуванням 2015 респондентів, яке проводилося у кінці 2006 року, близько 77% опитаних відповіли, що усвідомлюють себе за національністю українцями [1, с.358]. Ці результати збігаються з даними перепису населення, що проводився у 2001 році. Тоді в державі була встановлена приблизно така сама кількість етнічних українців.

Разом з тим, лише 55% респондентів в ході опитування, яке проводилося на замовлення INTAS, відповіли, що вважають своєю рідною українську мову. Натомість – росіянами себе усвідомлює близько 20% українських громадян, а вважають своєю рідною російську мову – більше 30%. Таким чином, варто дійти висновку: щонайменше кожен четвертий етнічний українець у державі втратив україномовну ідентифікацію. Ця тенденція підтверджується даними досліджень інших соціологічних компаній.

Багатонаціональний склад суспільства та проблема з етнічною самоідентифікацією в багатьох українців є наслідком складних історичних процесів українського державотворення. Це, безумовно, слід розглядати як вагомий об'єктивний сприятливий чинник для зародження етнічного сепаратизму в державі.

Окрім історичних передумов, Україна, як і інші багатонаціональні держави, гіпотетично може стати заручником маніпуляцій розбіжностями у міжнародному законодавстві щодо регламентації стосунків держави та етнічних меншин. Це стосується норм щодо територіальної цілісності та права етносів на самовизначення.

В Україні одночасно збігається низка об'єктивних сприятливих обставин для поширення сепаратистських тенденцій. Наприклад, географічні особливості гіпотетично небезпечних, у контексті сепаратизму, регіонів. Віддаленість Закарпаття та Криму від адміністративного центру держави. Територіальна близькість цих регіонів до країн, які «підігривають» сепаратистські настрої у цих регіонах. Налагодженість комунікацій між представниками радикальних проросійських рухів з закарпатськими русинами. Впливовість Української православної церкви (Московського патріархату) у Закарпатті, Криму та інших південних та східних областях. Високий природний приріст населення серед кримських татар.

Це далеко невичерпний перелік об'єктивних обставин, що можуть сприяти сепаратистським настроям. Державні органи України не мають прямого впливу на формування чи зміну таких обставин.

Виходячи з вищевказаного, державі варто проводити системну роботу над постійним дослідженням ризиків

етнічного сепаратизму, а також необхідно займатися моделюванням неконфліктних міжетнічних взаємин. В рамках міжнародного та національного права необхідно впливати на кон'юнктури міжетнічних взаємин у державі.

Міжетнічні взаємини в Україні перебувають у тому стані, коли ще ефективною може бути система превентивних заходів для мінімізації ризиків етнічного сепаратизму у майбутньому. Водночас, абсолютно хибними були б вимоги до України автоматично використати превентивні заходи щодо забезпечення прав етнічних меншин, ідентичні прикладам інших країн. Часто від захисників прав етнічних меншин лунають заклики брати приклад з Канади, Бельгії чи, наприклад, Швейцарії. Такі вимоги варто розглядати як неадекватні, оскільки процес державотворення та етногенезу України і українців різко відрізняється від історичних обставин формування канадської або, приміром, швейцарської спільнот.

У Канаді дискримінаційні діяння та сепаратистські наміри демонструють представники не автохтонних, а колоніальних етносів, чії предки в однаковий спосіб захоплювали ці території. Суперечки за суверенітет певних канадських земель розпочалися між нащадками англійських та французьких завойовників. Одні та інші свого часу завоювали територію Канади, яку до них населяли інші автохтонні етноси. В Україні, на відміну від Канади, основний етнос – українці, вважається автохтонним.

Бельгійський приклад є відмінним від українського тим, що два основні етноси, з яких колись постало це королівство, мають абсолютно різний етногенез. Франкомовні валлони мають галло-римське походження. Коріння фламандців, які спілкуються голландською, виходить з германських племен. Бельгія, як політична нація та державне утворення, стала компромісом двох абсолютно різних етносів у XIX столітті. Щодо України, то формування ж основного автохтонного етносу, що становлять основу сучасної української нації і який тривалий час заселяє ареал сьогоденної України, сягає раннього середньовіччя.

Швейцарія, як держава і політична нація, розпочинала свою історію як військовий союз різних етносів, які різнилися за походженням та віросповіданням. Це виключно

прагматичне державне утворення, основним першозавданням якого була колективна безпека. Саме цим можна пояснити домінування консоціативних чи консенсусних принципів у державницькій традиції Швейцарії. Порівняння з державотворенням України, у цьому випадку, також буде некоректним.

Виходячи з зіставлення прикладів трьох зазначених держав, які відзначаються високими стандартами захисту прав етнічних меншин, немає підстав стверджувати, що Україна мала б беззастережно вдаватися до аналогічних заходів перш за все через особливість формування сучасної української нації та процес державотворення. Безальтернативне та безмежне забезпечення прав етнічних меншин, за аналогією з названими іноземними державами, містило б серйозні загрози для забезпечення прав корінного етносу – українців.

Загалом чи не основним індикатором демократичності держави у сфері регулювання міжетнічних взаємин можна вважати реакцію міжнародних інституцій та регіонального і світового співтовариства. Дії України у законодавчій і регуляторній політиці щодо етнічних меншин практично не викликали зауважень з боку авторитетних міжнародних організацій та спільнот, які займаються моніторингом міжетнічних взаємин.

Конституція України та окремі закони, що регламентують міжетнічні стосунки в державі, гарантують реалізацію громадянських прав для усіх громадян України незалежно від національності, а також обумовлюють реалізацію особливих прав етнічних меншин. Цьому, зокрема, присвячено окремий закон «Про національні меншини України». У законі розписано в весь обсяг прав представників етнічних меншин в Україні. Стаття 1 документа розпочинається з таких слів: «Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення» [2]. В Декларації прав національностей України, яка була прийнята ще наприкінці 1991 року, йдеться: «Дискримінація за національною ознакою забороняється та карається законом» [3]. Окрім того,

послідовно демонструючи наміри інтегруватися до європейської спільноти, держава дотримується міжнародних зобов'язань, які стосуються захисту прав етнічних меншин.

До адміністративної реформи президента Януковича в Україні функціонувало окреме профільне відомство – Державний комітет України у справах національностей та релігій. Сьогодні його повноваження передано до Мінкультури України. При комітеті існувала Рада представників Всеукраїнських громадських організацій національних меншин.

Вищим керівництвом держави у різні періоди створювалися різного роду дорадчі органи з представників етнічних меншин. Нині при Президентові України діє Рада з питань етнонаціональної політики. В Україні функціонує багато неурядових, громадських організацій та партій, які сприяють забезпеченню прав етнічних меншин.

Для того, щоб мінімізувати потенційні ризики поширення сепаратистських настроїв серед етнічних меншин в Україні, державі варто і в майбутньому уникати різного роду дискримінаційних діянь.

Україна і надалі повинна визнавати факт проживання на території держави представників етнічних меншин, гарантувати забезпечення можливостей для збереження культурної самобутності цих етносів. Такі можливості, передусім, можуть бути реалізовані на територіях компактного проживання етнічних меншин. Водночас, така політика не повинна відбуватися за рахунок витіснення з будь-яких територій держави та сфер життя основних елементів культури корінного етносу – українців. Забезпечення умов для розвитку культури етнічних меншин має здійснюватися паралельно з підтримкою української культури. Наприклад, забезпечення освіти мовами етнічних меншин не повинно означати відмови від обов'язкового і повноцінного вивчення у таких навчальних закладах української мови. Фінансування заходів зі збереження культурної самобутності етнічних меншин, аналогічно зі схожими заходами щодо розвитку української культури, має відбуватися за рахунок бюджетного фінансування з державного та місцевих бюджетів. Також державою має заохочуватися меценатське фінансування таких програм.

Одним з важливих елементів реалізації політичних прав етнічних меншин є їхні рівні можливості з іншими громадянами держави бути представленими у представницьких органах влади та у державній службі.

В умовах чинного виборчого законодавства до представницьких органів влади пропорційна складова виборчої системи достатньо забезпечує право етнічних меншин мати представництво в органах влади. На відміну від мажоритарної системи виборів, яка може забезпечувати право обрання представника лише від компактно проживаючої етнічної меншини, пропорційна дає суттєві переваги для етнічних меншин, що проживають дисперсно. Партії і виборчі блоки, що виступають на захист тих чи інших етнічних меншин, можуть розраховувати на голоси їхніх представників по всій території держави.

З метою ще більшої демократизації виборчого права, в контексті захисту прав етнічних меншин, для обрання до представницьких органів влади можна було б законодавчо відмовитися від виборчого бар'єра у 3%. «Виходячи із загальної кількості депутатського корпусу у 450 осіб та провівши нескладні арифметичні обчислення, виходить, що, аби отримати за умов відсутності виборчого бар'єра один мандат, партії чи блоку доведеться – таки набрати близько 60 тисяч голосів виборців» [4]. Зняття виборчого бар'єра не маргіналізувало б виборчий процес загалом і значно полегшило б реалізацію права етнічної меншини на представництво в законодавчому органі або ж органах місцевого самоврядування.

Окрім наведених вище превентивних заходів, представників еліти різних етнічних меншин варто інтегрувати в загальнонаціональні суспільно-політичні процеси. Наприклад, по змозі слід призначати представників етнічних меншин на відповідальні посади у місцевих та центральних органах державної влади.

Необхідно максимально інтегрувати представників еліти етнічних меншин до суспільних процесів у державі ще з молодого віку. Наприклад, надавати пільги представникам етнічних меншин для вступу до провідних вузів держави.

Для мінімізації ризиків етнічного сепаратизму в рамках загальнонаціональної антикорупційної політики органи

державної влади мають приділяти особливу увагу протидії незаконним вчинкам, що призводять до погіршення економічної та екологічної ситуації в регіонах, де потенційно можуть поширюватися сепаратистські настрої серед етнічних меншин. Що стосується Автономної республіки Крим, передусім йдеться про резонансні зловживання з об'єктами рекреаційного призначення та протиправними обладнаннями з землею на півострові. У Закарпатті основний резонанс навколо рекреаційних об'єктів, земельних питань та незаконного використання природних ресурсів в області.

Українській владі слід приділити увагу якнайшвидшому подоланню економічної і соціальної кризи в усіх регіонах України загалом та на територіях з високими сепаратистськими очікуваннями, зокрема.

Силовим відомствам необхідно підвищити рівень безпеки громадян у районах проживання етнічних меншин. Це мінімізує незадоволення умовами проживання в Україні з боку представників різних етносів. Зокрема, йдеться про жорсткішу боротьбу зі злочинністю в Криму та Закарпатті, де тривалий час спостерігалася незадовільна криміногенна ситуація. Незадоволення криміногенною обстановкою у цих регіонах може трансформуватися в загальне незадоволення державою.

Українській владі вкрай необхідно контролювати конфліктність у стосунках між етнічними меншинами. Завдяки превентивним діям компетентних органів важливо не допустити сутичок, а особливо тривалих конфліктів та насильницьких дій між етнічними меншинами. Прикладом такого протистояння є перманентна конфліктність у стосунках етнічних росіян та кримських татар у Криму.

У рамках програми ефективнішої інтеграції представників етнічних меншин до українського суспільства можна розробити комплекс заходів для заохочення добровільної міграції представників компактно проживаючих етнічних меншин в інші регіони держави. До таких заходів можна віднести пільгові умови вступу представників етнічних меншин у вузи в інших регіонах. Надання преференцій з оподаткування та зайнятості в інших регіонах держави і т.і. Такі заходи приведуть до поступового розмивання ареалу проживання етнічних меншин. Це сприятиме поступовій

природній асиміляції етнічних меншин зі спільнотою інших громадян України.

Держава має посприяти виведенню на публічний рівень усіх контактів етнічних меншин з офіційними та неофіційними колами інших країн. По змозі Україні слід контролювати розміри та види зовнішньої допомоги, що надаються етнічним меншинам. У такий спосіб вдасться зменшити рівень латентного впливу на етноменшини з боку представників інших держав. Це значно мінімізує ризики експорту етнічного сепаратизму в Україну.

Окрім зазначеного, компетентні державні органи мають вдаватися до профілактики екстремістських настроїв, нейтралізації незаконних терористичних угруповань, мінімізації зв'язків між радикальними представниками різних етнічних меншин тощо.

Неабияку увагу слід приділити наслідкам глобальних міграційних процесів на території України. Надзвичайно високою є загроза перетворення держави на відстійник для світового міграційного трафіка. Особливої актуальності проблема набула після введення в дію домовленостей з країнами ЄС про реадмісію. Роль України як відстійника в рамках міграційних потоків створює сприятливі обставини для поступового нарощення у державі неадаптованих етнічних меншин, які слабо інтегруватимуться в українську спільноту. Це створює додаткові ризики виникнення етнічного сепаратизму в Україні. В таких умовах держава має більш комплексно підходити до власної міграційної політики, активніше боротися з корупційними схемами у транспортуванні нелегальних мігрантів, розробити систему заходів з мінімізації бюджетних витрат на утримання та депортацію нелегальних мігрантів, вийти з ініціативами двосторонніх домовленостей з сусідніми державами або ж ініціативою регіональних програм щодо впорядкування нелегальної міграції.

Доволі ефективним способом убезпечення від етнічного сепаратизму може бути вступ України до організацій з соціально-економічної кооперації або ж колективної безпеки.

Усі вище зазначені заходи мають супроводжуватися широкою інформаційною кампанією з боку держави. В середовищі некорінних етносів необхідно формувати думку,

що розширення прав етнічних меншин в Україні свідчить про демократичну зрілість держави. Це повинно привести до формування в їхньому середовищі відчуття морального комфорту проживанням в Україні. Також необхідно вести планомірну роботу з інформування міжнародної спільноти про досягнення України в галузі забезпечення прав етнічних меншин.

Значною мірою реальність етнічного сепаратизму в Україні залежатиме від політики державних органів та рівня толерантності у суспільстві.

Виникнення причин та суб'єктивних сприятливих обставин для поширення етнічного сепаратизму, як правило, є наслідком необдуманого політики з боку держави та агресивного міжетнічного суспільного дискурсу. Водночас, варто враховувати і те, що непропорційна підтримка культур різних етнічних меншин, а також недостатня увага до захисту культури найбільшого етносу України – українців – може призвести до невдоволень з боку етнічних українців та етнічних меншин, які вважатимуть, що їм приділяється значно менша увага, аніж іншим. Це, в свою чергу, може призвести до зростання агресивного етноцентризму в середовищі українців та етнічних меншин, які будуть обділені увагою держави на користь інших. Згодом це може породити агресивність у стосунках українців з етнічними меншинами або ж породжуватиме конфліктність між етнічними меншинами. Такі тенденції можуть значно підвищити ризики етнічного сепаратизму в Україні.

Доволі влучно про значимість превентивних заходів із задоволення основних прав етнічних меншин сказано у спільному дослідженні фінського науковця Соїлі Ністен Хаарала та його російського колеги Дмитра Фурмана: „По-перше, всі такі заходи ефективні, лише якщо в їхній основі лежать гуманні, моральні устремління, а не тільки бажання поступками випередити сецесії. Значною мірою наявні в розвинених країнах процеси автономізації є, власне, наслідком загального правового і морального розвитку, а не відповіддю на потенційні загрози. По-друге (і, на наш погляд, це принципово важливо), вони виконують свою превентивну стосовно сецесії роль, лише якщо наявна

можливість легальної, ненасильницької сецесії. Для того, щоб у двері не вламувалися, вони повинні бути відчинені» [5, с. 131]

1. Мовна політика та мовна ситуація в Україні: Аналіз і рекомендації / За ред. Юліане Бестерс-Дільгер. – К.: Вид. Дім „Києво-Могилянська академія”, 2008. – 363 с.

2. Закон України „Про національні мешини” [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2494-12>

3. Декларація прав національностей України [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=177112&zahyst=4/UMfPEGznhhs2D.ZiSnxI1rHI4w.s80msh8Ie6>

4. Басараб М. Виборчий бар’єр: права партій чи громадян? [Електронний ресурс] / Басараб М. – Режим доступу <http://www.pravda.com.ua/articles/4b1a9a724b73e/>

5. Нистен-Хаарала С. Право на отделение / С. Нистен-Хаарала, Д. Фурман // Аллен Бьюкенен. Сецессия: Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. – М.: Рудомино, 2001. – 237 с.