

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИКИ І ПРАВА В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Політика України у сфері міжнаціональних відносин до останнього часу все ще залишається недостатньо послідовною, обґрунтованою та виваженою. Так, з метою реалізації Закону “Про мови в УРСР” Радою Міністрів УРСР була ухвалена Постанова від 7 грудня 1989 року № 302 “Про першочергові заходи щодо організації виконання Закону УРСР “Про мови в Українській РСР”. 12 лютого 1991 р. постановою Ради Міністрів УРСР № 41 була затверджена Державна програма розвитку української мови та інших національних мов в УРСР на період до 2000 р., яка включала в себе рівно сто пунктів. 8 вересня 1997 р. Кабінет Міністрів України постановою № 998 затвердив Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови. 1 березня 1999 р. Кабінет Міністрів України затвердив Комплексні заходи щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2001 р. Та незважаючи на всі ці заходи, кардинальних і суттєвих змін у сфері задоволення національно-культурних потреб і національних меншин, і етнічних українців не відбулося, деякі посадові особи і народні депутати до останнього часу відверто, а іноді підкреслено демонстративно нехтували мовним законодавством. Недостатня компетентність, послідовність і рішучість не дозволили проводити гнучку і разом з тим толерантну мовно-культурну політику.

Прикладом непослідовності етнонаціональної політики України є також періодична зміна статусу та назви центрального органу державної виконавчої влади, головне функціональне призначення якого полягало саме у забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, прав національних меншин та української діаспори, міграційних відносин, розвитку і функціонування української мови як державної та мов національних меншин на всій території України. Спочатку це був Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента

України від 26 квітня 1993 р. було створено Міністерство України у справах національностей та міграції. 25 липня 1994 р. було утворено Міністерство України у справах національностей, міграції та культурів.

Але вже 26 грудня 1995 р. його було ліквідовано і створено Міністерство України у справах національностей та міграції, статус якого незабаром знову було зведено до рівня державного комітету. Через сім місяців 26 липня 1996 р. було створено Державний комітет України у справах національностей та міграції і ліквідовано Міністерство України у справах національностей та міграції. Проте відповідно до Закону “Про національні меншини в Україні” центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин має бути саме Міністерство у справах національностей України. А це означає, що будь-яка спроба реформування вказаного органу, пов’язана зі зміною його назви, можлива лише після внесення відповідних змін до Закону “Про національні меншини в Україні”. Адже укази Президента України не можуть суперечити чинним законам і мають прийматися відповідно до них. Однак 15 грудня 1999 року Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” Державний комітет у справах національностей та міграції взагалі було ліквідовано, а його функції покладено на Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ та Міністерство культури і мистецтв. У складі Міністерства юстиції було створено Державний департамент у справах національностей та міграції, на базі якого 13 вересня 2001 р. Указом Президента України знову було створено Державний комітет України у справах національностей та міграції, на який покладено завдання суттєво підвищити ефективність здійснення державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечити права національних меншин України¹.

Ще одним прикладом непослідовності та непередбачуваності етнонаціональної політики є практика реалізації положень Основ законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р., в яких передбачалося запровадження пільгового оподаткування у сфері культури і зокрема звільнити від сплати податків творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські

об'єднання, що діють у сфері культури, а також заклади культури, які повністю чи частково фінансуються за рахунок бюджету або коштів підприємств і профспілкових організацій². Проте незабаром дію зазначеної норми було суттєво обмежено Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. та законами від 22 грудня 1995 р. та від 17 грудня 1996 р.

Не може не дивувати ставлення держави до видавничої справи, надмірне оподаткування якої ставить українські поліграфічні підприємства у досить не вигідні умови порівняно з зарубіжними видавцями. Дійшло навіть до того, що підручники мовами національних меншин та українською мовою до останнього часу вигідніше було видавати за кордоном. Це негативно відбивається на забезпеченні національних меншин літературою та періодичними виданнями, перешкоджає розвитку їхньої культури та збереженню їхньої національної самобутності, пропагуванню взаємної поваги та толерантності у міжнаціональних відносинах.

До того ж безсистемні антидискримінаційні заходи, передбачені в українському законодавстві, не враховують того, що типова для західних держав модель національно-етнічних взаємин “титульна нація – національні меншини” може застосовуватися в умовах сучасної України із суттєвими застереженнями. На переважній більшості території України, на думку деяких аналітиків, “досі відчувається старий вектор національної політики КППС із виразною російською домінантою, при якій народи так званіх “суверенних” республік були насправді національними меншинами, права яких на практиці постійно ігнорувалися. Український етнос, ослаблений 350-літньою русифікацією, продовжує почувати себе національною меншиною, як це було колись в СРСР. В той же час росіяни не можуть психологічно примиритися зі статусом національної меншини й не бажають адаптуватися до нових умов, тим більше, що в багатьох регіонах України вони разом із зрусифікованими українцями, євреями, болгарями, білорусами, греками тощо є суспільною домінантою”³.

Непоследовність державної етнонаціональної політики, характерною особливістю якої є чергування періодів повної індиферентності з боку державних органів і посадових осіб до цих питань та короткочасних періодів спалаху раптової активності й пильної ува-

ги до них, викликає серед громадськості глибоке занепокоєння та навіть розчарування.

Збереження національної самобутності окремих національно-етнічних спільнот, досягнення реальної рівноправності між громадянами різних національностей, реалізація прав і свобод людини, пов'язаних з їх національно-етнічною приналежністю, гармонізація міжнаціональних відносин в Україні потребує проведення послідовної, зваженої та узгодженої етнополітики та цілого комплексу взаємоузгоджених антидискримінаційних заходів як її складової. Саме тому визначення концептуальних правових засад державної етнополітики все ще не втратило своєї актуальності для українського суспільства, незважаючи на істотні здобутки у цій сфері. Попри наявність цілої системи нормативно-правових актів, покликаних врегулювати міжнаціональні відносин та забезпечити досягнення міжнаціональної злагоди, сучасна етнополітика української держави так само залишається недостатньо визначеною, зваженою та послідовною. Вона все ще викликає занепокоєння з боку певної частини українського суспільства й передусім окремих представників національних меншин. В умовах недостатньої визначеності стратегічних напрямків державної етнополітики деяким політичним діячам вдається періодично досить легко спекулювати на національному питанні, підбурювати міжнаціональні чвари та пристрасті, особливо в період передвиборної агітації.

З огляду на певне зростання випадків нетолерантного та навіть упередженого ставлення до представників окремих етнічних груп⁴ однією з головних завдань державної етнополітики має стати формування нової культури міжнаціональних, міжнаціональних відносин.

Задля досягнення цієї мети важливо постійно інформувати громадськість про сутність та закономірності розвитку національно-етнічних процесів. Причому така інформація має подаватися ще у середніх класах загальноосвітньої школи. Знання і розуміння особливостей міжнаціональних стосунків та національно-етнічного розвитку в сучасному світі, усвідомлення соціальної цінності культур, мов, традицій різних народів має допомогти подолати численні непорозуміння між різними національностями, забобони та уперед-

жене ставлення до окремих із них, сприяти забезпеченню стабільного розвитку світової спільноти.

На підставі аналізу різних типів національної ідентичності, що склалися історично під впливом різних умов та обставин, необхідно показати багатоманітність національно-етнічної структури сучасного світу, сприяти усвідомленню соціальної цінності такого розмаїття та розумінню глибини переживань, що стали результатом переслідувань, дискримінації, приниження, історичних образ.

Багатонаціональний, багатоетнічний склад населення України та потреба розбудови правової, демократичної, соціальної держави обумовили необхідність розробки єдиного політико-правового документа, який визначив би головну стратегію та пріоритети державної політики України в галузі міжнаціональних відносин.

Аналіз проекту Концепції державної етнополітики України свідчить про те, що після кількох обговорень вона набула більш досконалого, сучасного та демократично вигляду, хоча й до цього часу у ній все ще залишаються окремі надмірно декларативні приписи та положення, що потребують додаткового уточнення. Запропоноване визначення поняття самої Концепції державної етнополітики видається зайвим, оскільки це все одно, коли б у тексті Основного Закону України подавалося загальнотеоретичне визначення поняття Конституції. У такому визначенні взагалі немає потреби, адже це не довідник і не словник, в якому така дефініція була б доречною. Скоріше за все потрібно було б ухвалити Закон про нормативно-правові акти, в якому й визначити ієрархію таких актів та їхню юридичну силу. Не зовсім вдалим вважаємо й визначення поняття національної меншини (с. 2), оскільки в його основу слід було б покласти такий важливий засадничий принцип державної етнополітики як принцип вільної етнічної самоідентифікації особи, який передбачено у п. 4 на с. 6. За такого підходу у цьому визначенні слід було б наголосити, що “національна меншина – це стала група громадян України, які не відносять себе до українського етносу”, а далі – за текстом.

Надмірно оптимістичною видається подана у проекті Концепції загальна оцінка поточного українського законодавства, покликаного врегулювати міжнаціональні відносини та закласти підвалини дер-

жавної етнополітики (с. 4). Навряд чи можна ототожнювати право на співвіднесення себе з тією чи іншою етнічною спільнотою з правом на ідентифікацію особи з певною спільнотою (с. 4).

Невиправданим та неузгодженим вважаємо використання в окремих частинах проекту Концепції різних видів класифікації прав людини. Так, на с. 4 права етнічних спільнот поділяються на фундаментальні та спеціальні, на с. 6 виокремлюються громадянські та спеціальні (компенсаційні) права особи. У п. 5 завдань, що спрямовані на досягнення мети державної етнополітики, йдеться про соціальні, політичні та культурні потреби (с. 7). Серед основних напрямів державної етнополітики у політико-правовій сфері (п. 2) чомусь називаються соціальні та культурні блага (с. 8), а у п. 7 вказуються політичні, економічні, соціальні, культурні та інші права (с. 8), але при цьому не згадуються особисті права.

Разом з тим низка актуальних питань, які давно потребують свого чіткого концептуального визначення, не знайшли належного й чіткого відображення у проекті зазначеного документа. Так, давно вже виникла потреба окреслити головні підходи до визначення поняття та змісту національно-культурної автономії, оскільки один підхід закріплено в ст. 6 Закону України “Про національні меншини в Україні”, але зовсім інший підхід домінує, наприклад, у законодавстві Російській Федерації. Крім того, у Декларації прав національностей України 1991 р. передбачена можливість утворення національно-адміністративних одиниць (ст. 2), але ні в Законі України “Про національні меншини в Україні”, ні в Конституції України про таке право навіть не згадується. Або, наприклад, у проекті Концепції не згадується, що означає використання мови національної меншини “нарівні” чи “поряд” з державною? На всі ці та ряд інших важливих питань проект Концепції не дає і навіть не намагається подати відповідь.

Викликає заперечення не надто вдале формулювання п. 2 Організаційних заходів, вміщених на останній сторінці проекту Концепції, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону “Про національні меншини в Україні” центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин має бути Міністерство у справах національностей України. І саме при цьому міністерстві пе-

редбачено функціонування такого дорадчого органу як Рада представників громадських об'єднань національних меншин України. А от проект Концепції у запропонованій редакції передбачає відмовитися від зазначених приписів Закону і спрямований лише на унеможливлення повторення ситуації, коли Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. Державний комітет у справах національностей та міграції було ліквідовано. При цьому автори проекту Концепції опосередковано визнають правомірність утворення Державного комітету у справах національностей та міграції всупереч вимогам Закону “Про національні меншини в Україні”. Отже проект Концепції державної етнополітики України потребує певного доопрацювання з метою подолання надмірної декларативності, більш чіткого визначення стратегії державної етнополітики України, яка має стати більш чіткою, визначеною, обґрунтованою, послідовною, передбачуваною та зрозумілою для широкого загалу.

¹ Про Державний комітет України у справах національностей та міграції. Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. № 269 // Офіційний вісник. – 2001. – № 38. – С. 1724.

² Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – С. 294.

³ Проблеми дискримінації та нерівності в Україні // Захист прав національних меншин в Європі. – К.: РВЦ “Анатол”, 2002. – 188 с.

⁴ Котигоренко В.О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. – К.: Світогляд, 2004. – 722 с.