

Концептуальні засади вирішення етнопонаціональних проблем

Володимир Євтух,
доктор історичних наук,
член-кореспондент НАН України,
завідуючий кафедрою загальної соціології
факультету соціології
Київського національного університету
ім. Т. Шевченка

Нині у світі практично немає етнічно однорідних країн. Населення переважної їх більшості складається з представників різних етносів. Так, в 1970-і роки, за підрахунками соціологів, налічувалося лише 9% держав, у яких етнічна більшість складала близько 100%; у 25 державах (19%) етнічна більшість складала 90% усього населення; в 39 країнах основна етнічна спільність не сягає й половини населення. У багатьох випадках кількість етнічних груп перевищує 100 [1]. У XXI столітті понад 150 мільйонів людей живе не в тій країні, де вони народилися; у Європі налічується понад 100 етнічних груп загальною чисельністю понад 100 мільйонів чоловік [2].

Отже, проблеми регулювання етнопонаціонального розвитку, вироблення оптимальних моделей міжетнічної взаємодії, запобігання конфліктогенним ситуаціям актуальні для багатьох країн. Протягом тривалого часу уряди цих країн шукають шляхів законодавчого супроводу етнопонаціонального розвитку. Аналіз зусиль стосовно цього дає можливість для наступних тверджень: США і Канада першими розпочали такі пошуки, на що їх спонукали конфліктогенні ситуації у сфері міжетнічних відносин, особливо в середині 1960-х років; інтенсивна діяльність урядів з вирішення гострих етнополітичних проблем у країнах Європи триває протягом трьох останніх десятиліть.

Серед поліетнічних країн світу, досвід вирішення етнічних проблем яких можна оцінити у певних аспектах як позитивний і який, до певної міри, можна застосувати і в Україні, безперечно, такі: США, Канада, Бельгія, Угорщина, країни колишньої Югославії. Їх досвід слід розглядати

у двох контекстах: 1) формування теоретико-концептуальних засад розвитку поліетнічного суспільства, які є основою для вибудови політико-правового поля (законодавчої бази) вирішення етнічних проблем, котрі супроводжують суспільні процеси у країнах з поліетнічним складом населення; 2) конкретної практики вирішення тих чи тих проблем у конкретних історичних умовах.

У першому контексті важливим є досвід США й Канади. Це не означає, що у другому аспекті вони не мають достатніх досягнень. Такі досягнення безумовні й про них мова йтиме, коли буде аналізуватися зміст концепцій етносоціального розвитку, які застосовувалися для вирішення гострих етнополітичних ситуацій. У другому випадку адаптованим до України може бути досвід Угорщини й країн колишньої Югославії.

Отже, теоретико-методологічні засади концепцій багатокультурності (мультикультуралізму), які стали базою для формування законодавства у сфері етнонаціонального розвитку та в межах яких здійснювалися відповідні заходи, найбільш чітко були сформульовані американськими й канадськими вченими у 1960-х – 1980-х роках. Однією з найпоширеніших сучасних концепцій, які використовуються для інтерпретації етнонаціональної ситуації в поліетнічних країнах, стала концепція культурного (етнічного) плюралізму. Сутність її полягає у тому, що держава визнає існування в межах єдиного етнополітичного організму різних етнічних груп з їх своєрідними елементами побуту і культури, пов'язаних з їх іноетнічним походженням, котрі відрізняються від домінуючої етнічної спільноти. При цьому наголошується на толерантності держави до представників різних націй чи то етносів, які перебувають на території тієї чи іншої держави. Виходячи з такої позиції, в поліетнічних країнах та їх суспільствах мають створюватися умови для збереження і розвитку специфічних рис побуту і культури країн походження та інтеграції їх в культуру країни проживання.

Ефективність концепції культурного плюралізму, як засвідчив досвід північноамериканських країн, визначається двома критеріями: 1) структурною підтримкою плюралізму (юридичне та державне його визнання; політика, освіта, засоби масової інформації, які визнають і відповідним чином ставляться до наявності в суспільстві етнічної різноманітності); 2) ідеологічними системами, які інтерпретують плюралізм та етнорасову рівність.

У межах цієї концепції, яка стала чи не основою державної доктрини, зокрема, в США, було здійснено цілу низку заходів, що сприяли вирішенню проблем етнонаціонального розвитку країни та запобігали виникненню конфліктогенних ситуацій у міжетнічних стосунках. Серед цих заходів – закон щодо вивчення етнічної спадщини населення США (1972 р.); створення в університетах наукових центрів з вивчення історії та культури різних етнічних груп; заснування радіо- й телевізійних

програм мовами вихідців з інших країн; призначення представників расових і етнічних груп на вищі державні посади; надання деяких переваг представникам кольорових меншин при наймі на роботу, вступі до ВНЗ тощо. Власне, значна частина таких заходів склала як у США, так і в Канаді основу досить таки об'ємної програми „позитивних дій” [4].

Три важливі програми – програма „позитивних дій”, програма дослідження „етнічної спадщини” та програма двомовного навчання – склали основу урядової політики у сфері етнонаціонального розвитку США. Досвід США з реалізації певних положень концепції етнічного плюралізму дав позитивні результати: принаймні, вже понад 20 років у цій країні не спостерігається гострих ситуацій у міжетнічних стосунках, особливо між „білими” і „чорними”, що були характерними для етнонаціонального розвитку у 1960-х – 1980-х роках.

Можна констатувати, що в межах загальної концепції етнічного плюралізму формувалися його варіанти або ж концепції, що стали реакцією, як у теоретичному, так і у практичному плані, на конкретну етнонаціональну ситуацію. Одним з таких варіантів, які до певної міри можна розглядати як самостійну концепцію, є концепція багатокультурності. Як така вона сформувалася в Канаді. Теоретичні її джерела пов'язані зі спробами канадських соціологів ще у 1920-х роках по-новому подивитися на багатоетнічний склад населення країни і пояснити причини збереження представниками різних етнонаціональних груп самобутності побуту і культури після тривалого їх перебування на канадській землі [5]. Ідеї „канадської мозаїки” та „єдності у різноманітності” – головні елементи концепції полікультурності стали стрижнем, на якому вибудовувалася офіційна політика багатокультурності у Канаді. Вона була прийнята 1971 року [6].

Основними принципами політики багатокультурності стали: 1) підтримка урядом Канади усіх культур, які існують на її території; сприяння розвитку етнокультурних груп, особливо тих, що відчують у цьому потребу; 2) сприяння подоланню будь-яких бар'єрів на шляху якнайповнішої участі етнокультурних спільнот у житті канадського суспільства; 3) стимулювання творчої взаємодії й обміну між усіма етнокультурними групами Канади в інтересах національної єдності; 4) надання допомоги іммігрантам у вивченні принаймні однієї з офіційних мов Канади для того, щоб вони стали повноправним учасником суспільного життя країни.

Як і у США, так і в Канаді в межах політики багатокультурності було здійснено чимало заходів, які сприяли розв'язанню гострих етнополітичних проблем. Для реалізації політики багатокультурності в уряді Канади було створено спеціальний орган – міністерство у справах багатокультурності. Щоправда, цей орган не раз реорганізовувався. І це, як свідчить досвід, не завжди було на користь справі. До речі, український

досвід з перманентною реорганізацією центрального органу виконавчої влади у сфері етнонаціонального розвитку підтверджує, що вона (реорганізація) перетворюється на негативну тенденцію і не сприяє вирішенню гострих проблем, оскільки значна частина часу й коштів витрачається на саму реорганізацію [7].

Політика федерального уряду Канади складалася із серії програм, спрямованих на створення рівних можливостей для всіх етнічних спільнот, подолання перешкод на шляху до їх взаєморозуміння, надання допомоги у збереженні мови та культури й інтеграції у суспільство тих, хто прибуває до Канади на постійне проживання. З цією метою виділялися гранти з державного бюджету для реалізації спеціальних проектів, наприклад, створення багатокультурних центрів; особливо стимулювалася діяльність молодіжних організацій у справі обміну культурним надбанням між групами; забезпечувалося дослідження в галузі етнокультури та етнолінгвістики; були виділені спеціальні кошти для написання праць з історії та культури різних етнічних груп Канади, які фіксували їх вклад у розвиток країни, а також аналізували проблеми їх перебування в країні; забезпечувалося навчання дітей іммігрантів французькій та англійській мовам; здійснювалося системне вивчення канадського багатоетнічного суспільства, стимулювалася діяльність музеїв, національної кіностудії, національної бібліотеки та архівів зі збирання й поширення матеріалів з історії та культури етнічних груп.

Серед європейських держав, де в останні роки відбувається інтенсивний пошук розв'язання гострих етнополітичних проблем, є держави, які утворилися на теренах колишньої Югославії. Це обумовлено тим, що тут ці проблеми проявляються нині чи не з найбільшою силою.

Поміж огрому етнічних проблем держав колишньої Югославії дослідники виокремлюють кілька, на мою думку, найпекучіших: 1) формування механізмів забезпечення реалізації прав національних меншин; 2) уможливлення участі представників меншинних груп населення у прийнятті рішень на національному, регіональному і локальному рівнях; 3) подолання антагонізму в міжетнічній взаємодії представників різних народів, котрі ще донедавна перебували у стані війни; 4) формування системи виховання міжетнічної толерантності; 5) забезпечення повернення на рідні землі біженців, які внаслідок воєнних дій змушені були їх залишити [8].

Щоби збагнути сутність перелічених та й інших проблем етнонаціонального розвитку цих країн, як також і того, яких зусиль необхідно докласти для їх подолання (зважимо, у контексті адаптування досвіду до українських реалій і формування концепції етнонаціональної політики в Україні), варто хоча б побіжно оглянути етнонаціональну ситуацію в цих країнах.

Скажімо, населення Словенії складається з кількох етнічних груп,

серед яких італійці й угорці — автохтонні, інші (албанці, австрійці, чорногорці, хорвати, серби тощо) — прибули сюди після 1945 року. Це очевидно позначилося на досить високій частині словенів у етнонаціональній структурі країн — понад 87 %; жодна з інших етнічних груп не сягає і 3 %. Нині Словенія, з огляду на вирішення соціальних і певною мірою етнічних проблем, є чи не найблагополучнішою країною серед усіх колишніх республік Югославії; основною проблемою тут є утримання тенденції інтегративного розвитку країни.

Македонія, етнічний склад якої є таким: македонці — 67 %, албанці — 23 %, турки — 4 %, рома, серби, всі інші етнічні групи — по 2 %, потерпає від спроб дестабілізації чутливого етнічного балансу в результаті припливу представників різних етносів з тих територій колишньої Югославії, де точилися воєнні дії.

У Боснії і Герцеговині після чотирьохрічної війни, у яку були втягнуті серби, хорвати й мусульмани, основною проблемою міжетнічної взаємодії стали „переміщені особи”. Із 4,4 млн. жителів 2,5 млн. (приблизно 60 %) — „переміщені особи”. Етнічний склад населення Боснії і Герцеговини такий, що жодна з етнічних груп не складає абсолютної більшості: мусульмани — 44 %, серби — 31 %, хорвати — 17 %. Ще 5 % називають себе югославами, інші 25 національностей складають лише 3 %. До речі, мусульмани власне як етнічна група були класифіковані у переписах колишньої Югославії лише з 1971 року, а югослави - з 1961 року. Щоправда, категорію „югослави” варто розглядати радше як політичне поняття, аніж етнічне.

У Хорватії після парламентських і президентських виборів (січень — лютий 2000 року) відкрилися можливості реалізації прав національних меншин: це приблизно 22 % усього населення. При цьому, хорвати й серби складають понад 90 % [9].

До недавнього часу Союзна Республіка Югославія складалася з двох республік – Сербії та Чорногорії. Лідери останньої час від часу заявляли про бажання вийти зі складу федерації. З особливою наполегливістю така позиція Чорногорії декларувалася під час жовтневих подій 2000 року, а 2006 року Чорногорія стала самостійною державою, вже шостою на терені колишньої Югославії.

Найскладнішою проблемою тепер уже для Сербії стала проблема Косово. Її вирішення залежить не стільки від внутрішніх факторів, скільки від зовнішніх; вона охоплює не лише етнічні аспекти, а вже переважно соціонаціональні. Скажімо, чітко виражене прагнення до утворення самостійного етнополітичного організму (державного утворення) визначає розвиток подій у краї й характер міжетнічної взаємодії між головними етнічними групами населення (серби й албанці) в країні.

Мозаїчність етнічного складу населення кожної з нових країн колишньої Югославії та докорінна зміна статусу практично всіх етнічних груп їх населення актуалізують пріоритетність етнічних проблем у їх

суспільному розвитку.

У такому контексті правове регулювання етнонаціональних проблем набуває особливої ваги. На сьогодні у кожній з країн колишньої Югославії в основному сформовано законодавчу базу такого регулювання, де, зокрема, визначається правовий статус національних меншин. Вона, як правило, у всіх країнах за своєю структурою і за змістом подібна: конституція кожної з країн містить розділи про основні права національних меншин; існують й окремі законодавчі акти, які деталізують ці права і визначають механізми їх реалізації. Йдеться про фундаментальні права (право існування як представників меншини і співвіднесення себе зі своєю етнічністю); „компенсаторні” права (мовні, право на освіту, на інформацію рідною мовою, на культурний розвиток, на вільну взаємодію, на економічний розвиток, на використання національної символіки); права, які стосуються участі меншин у процесі прийняття рішень на національному і локальному рівнях щодо свого політичного і соціального статусу.

Інкорпорація фундаментальних і „компенсаторних” прав у законодавстві країн на території колишньої Югославії підтверджується такими прикладами. У Македонії, скажімо, члени національних меншин мають право на вільне маніфестування, підтримку і розвиток своєї національної ідентичності та її атрибутики; на заснування інституцій культури, мистецтва, освіти й інших асоціацій, метою яких є підтримання і розвиток їх ідентичності; на навчання етнічними мовами у початкових та середніх школах (з обов’язковим вивченням македонської мови), при цьому держава гарантує захист етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності меншин (статті Конституції 7 та 48).

Власне, такі правові підходи до визначення основних прав національних меншин є типовими для поліетнічних країн, зокрема й для України. Що ж до механізмів їх реалізації, то вони можуть відрізнятися, особливо коли йдеться про участь національних меншин у прийнятті рішень.

Оскільки правової бази стосовно участі національних меншин України у процесі прийняття рішень практично не існує, то доречно дещо детальніше зупинитися на досвіді Словенії, Хорватії, до недавнього часу Союзної Республіки Югославії щодо забезпечення цих прав меншин на локальному рівні.

Питання про участь меншин Словенії (скажімо, італійської чи угорської) у прийнятті рішень вирішено в такий спосіб: а) представники меншин, як і всі громадяни країни, беруть участь у національних і в місцевих виборах. До того ж, вони мають право голосувати за управлінців своєї національної комуни (громади). Така практика отримала назву „подвійної” концепції забезпечення прав меншин: з одного боку, їм надається загальне право голосу, а з іншого - право „представництва

інтересів” через обрання представників національних меншин до органів законодавчої і виконавчої влади на регіональному й локальному рівнях. До речі, така процедура відрегульована у правових документах. Статті Конституції забезпечують представництво меншин у парламенті та в органах місцевого врядування й деталізують механізм виборів представників до парламенту. Всі члени меншини, незалежно від того, де вони проживають (у етнічно-компактних, етнічно-змішаних поселеннях чи дисперсно) беруть участь у виборах своїх представників до парламенту. Ті, хто проживає дисперсно, можуть голосувати листовно. Щодо місцевих виборів, то вони регламентуються законом „Про місцеве самоврядування”: в етнічно гетерогенних регіонах, які визначені законом, де проживають представники італійської й угорської меншин, вони можуть мати, принаймні, по одному представнику в місцевих органах управління. Важливо підкреслити, що зміни до законодавства про меншини не можуть вноситися без згоди (консенсусу) членів етнічних меншин.

Цікавою і, на мою думку, ефективною формою реалізації прав національних меншин є „Самоврядна національна меншина (СНМ)”. У Словенії 1994 року було прийнято Закон „Про самоврядні національні меншини”. Він визначає коло завдань, які вирішує така меншина, окреслює методи здійснення її діяльності, засади функціонування її структур, фінансування та зв’язків з державними інституціями й органами місцевого самоврядування. Прикладом діяльності такого етнонаціонального утворення є функціонування у межах всієї Словенії „Італійської самоврядної національної меншини”. Вона від імені італійської етнічної групи здійснює контакти з державними органами управління, обов’язково затверджує всі заходи, пов’язані зі статусом меншини, перед тим, як вони будуть впроваджуватися державними органами. До функцій СНМ належать також питання міжнародного співробітництва з Італією й тими державами, де є чисельні італійські меншини; вона задіяна у процесі підготовки міжнародних договорів, угод, що стосуються статусу і прав меншини.

Останнє актуальне й для України, оскільки нині питання стосунків етнічних меншин з країнами походження і визначення правової бази надання їм допомоги не врегульовані жодним юридичним актом.

До речі, подібні самоврядні органи національних меншин з 1995 року існують і в Угорщині. На сьогодні 11 з 13 офіційно визнаних меншин цієї країни скористалися положеннями Закону „Про права національних та етнічних меншин” від 1993 року і утворили свої самоврядні органи управління. Як в Угорщині, так і в Словенії СНМ вибудовані за схожою схемою: асамблея (законотворчий орган), комітети (виконавчі органи), у деяких СНМ є інститут президентства; для забезпечення діяльності СНМ встановлюється виконавчий орган у складі директора і секретаря, а також спеціалістів (переважно в галузі освіти, культури, інформації) [10].

У Хорватії меншинам, які складають більше 8 % всього населення, гарантується пропорційне представництво в Асамблеї (парламенті) та уряді, а також в інститутах вищої законодавчої влади. Якщо ж вони складають менше 8 %, то від них обирається по 5 представників до Палати представників Асамблеї, в якій мають бути представлені всі меншини.

У контексті реалізації прав національних меншин (саме що стосується їх участі у прийнятті рішень) актуалізується проблема політизації етнічності. „Політизація етнічності” у тих аспектах, де вона викликає обособлення, сприяє появі розподільчих ліній за етнічними ознаками, ускладнює процес подолання антагонізму у міжетнічній взаємодії представників різних етносів й формування системи виховання толерантності у цій взаємодії.

Толерантність, безумовно, є проблемою надто важливою для будь-якого поліетнічного суспільства, а для суспільства країн колишньої Югославії вона чи не найвагоміший фактор, який визначає їх розвиток. Дві обставини зумовлюють надто чутливе сприйняття толерантності в цьому регіоні: 1) локалізація етнонаціональних проблем (звуження етнокультурного простору взаємодії) в результаті розпаду Югославії, а звідси й формування нової ситуації у міжетнічних стосунках; 2) за умов ведення воєнних дій міжетнічна конфронтація у деяких регіонах досягала апогею. Після припинення воєнних дій частина населення, яка під тиском обставин змушена була покинути місця свого постійного проживання, почала повертатися, а частина залишається на нових місцях поселення. Адаптація і реадаптація тих і інших стає чи не найгострішою проблемою у міжетнічних стосунках, оскільки це пов'язано з необхідністю подолання мовних бар'єрів, зайняття ніш у соціальній і культурній сферах життя чи то нових суспільств, чи то суспільств, які вони тимчасово залишали. Тому проблема формування системи подолання негативних стереотипів, налагодження взаємодії між представниками різних етнічностей, розвитку взаємної поваги і толерантності щодо етнічних та культурних відмінностей набувають особливої ваги, передусім на управлінському рівні.

На сучасному етапі суспільного розвитку нових країн колишнього югославського простору їх етнополітика прагне створити умови, які сприяли б формуванню інтегративного типу етнонаціональних процесів. У цьому контексті здається не зайвою думка про вироблення спеціальних програм подолання нетолерантності у міжетнічних відносинах в Україні за умов нестабільної економічної ситуації, певної конкуренції між етнічними групами населення за зайняття відповідних ніш у суспільному й політичному житті, за браком можливостей повного задоволення потреб етнокультурного розвитку як національних меншин, так і титульної нації. До речі, до певної міри основою розробки таких програм могли б стати підручники для шкіл та ВНЗ про історію і культуру етнічних меншин України та їх взаємодію з титульною нацією (українцями) впродовж їх

спільного проживання на території України. Програми в умовах України могли б працювати на перспективу, тобто на запобігання конфліктних ситуацій.

Ведучи мову про спроби подолання кризових ситуацій у міжетнічних стосунках на теренах колишньої Югославії, варто звернути увагу на співпрацю урядових і громадських організацій. До речі, в Україні така співпраця могла б дати позитивний ефект, але український досвід незначний – така співпраця ледве налагоджується [11]. Вона, як засвідчує практика країн колишньої Югославії, особливо на локальному рівні, дає позитивні результати у вирішенні етнічних проблем, зокрема у сфері реалізації „компенсаторних” прав меншин. Місцеві органи влади у взаємодії з громадськими організаціями меншин у різних країнах колишньої Югославії розробляють і впроваджують різні ініціативи, мета яких інтегрувати меншинне населення (а надто біженців, котрі після припинення воєнних дій повертаються до попередніх місць проживання в соціальне, культурне, політичне життя громад) та забезпечити толерантність у міжетнічній взаємодії на конкретній поліетнічній території. Серед таких заходів – формування власних автономних управлінських органів національних меншин (Словенія); фінансова підтримка діяльності організацій етнічних меншин (Словенія, Боснія і Герцеговина, Хорватія); білінгвічні програми у дитячих садках і програми, які забезпечують рівні можливості освіти (з врахуванням навчання етнічними мовами) для меншин; спеціальний проект соціальної інтеграції рома (Македонія); спеціальні семінари для управлінців, де навчають умінню врегульовувати етноконфліктні ситуації і, взагалі, вчать етнополітичному менеджменту; семінари, спрямовані на підтримку успішної імплементації мирного процесу і толерантності міжетнічної взаємодії; громадські ініціативи з інтеграції й формування довіри між місцевим поліетнічним населенням і біженцями, що повертаються у місто (Боснія і Герцеговина); програма вибудовування за спеціальними модулями толерантних стосунків між дітьми і молоддю з числа біженців та іммігрантів, які повертаються у Хорватію з тих регіонів, де велися воєнні дії, зокрема із Боснії і Герцеговини (Хорватія) тощо.

За певних умов, зокрема – у кризових ситуаціях та при очевидній дискримінації національних меншин, відчутний ефект може дати „програма позитивних дій”. Подібна політика захисту національних меншин, як уже говорилося, мала місце під час особливого загострення етнопонаціональних конфліктів у США, Канаді, інших поліетнічних країнах у 1960-і – 1970-і роки. Щоправда, подекуди такі дії породжували невдоволення, скажімо, серед білого населення (панівної більшості) США, що дало підстави називати таку політику „позитивною дискримінацією” або „дискримінацією навпаки”. Прихильники цієї думки вважали, що в результаті такої політики дискримінується „біле” населення.

Що стосується поліетнічних країн Європи, то етнополітичні проблеми виявляються не з такою силою, як, скажімо, в країнах на території колишньої Югославії. Виняток становить хіба що Бельгія. Дослідники етнонаціональних проблем цієї країни звертають увагу на те, що, „починаючи з моменту свого утворення 1830 року, Бельгія завжди була розділеною країною, у якій національна єдність є проблематичною. Опозиційна боротьба, яка більшість часу історії країни точилась навколо чотирьох фундаментальних розколів, завжди була характерною рисою політичного життя” [12]. Лінії „розколу” проходять: 1) між християнським, переважно, католицьким, світом і світським населенням; 2) між найманими працівниками та роботодавцями; 3) між Брюсселем та провінцією; 4) між валійською і фламандською етнічними спільнотами. Щодо самого етнонаціонального розвитку, то тут також є чотири фактори, які відчутно впливають на групові конфлікти та міжгрупові відносини. Це – фламандці, валійці, „германофони” та іммігранти.

Зусилля щодо вирішення цих проблем концентруються у Бельгії навколо питання про автономний статус згаданих етнічних спільнот та їх територіального облаштування. Цей досвід цікавий в контексті територіального принципу реалізації прав етнічних спільнот; він менш дотичний до українських реалій. Щоправда, з точки зору правового врегулювання, то він заслуговує на увагу, оскільки останнє спрямоване на найповніше врахування прав обох територіальних спільнот.

Угорщина, яка, за запропонованою німецьким правником Г. Бруннером концепцією [13], не є поліетнічною країною й де етнополітичні проблеми виявляються не з такою гостротою, дала приклад „запобіжного врегулювання” статусу національних меншин, ухваливши Закон „Про самоврядну національну меншину”.

Зазначу, що в контексті пошуків шляхів формування найбільш ефективного законодавства щодо національних меншин варто ретельно опрацювати й вітчизняний досвід. Адже національна українська влада з самого початку свого становлення після революції 1917 року, вибудовуючи власну політику, намагалася врахувати фактор поліетнічності українського суспільства. Це, в першу чергу, стосується владних структур Української Народної Республіки.

Так, особливе місце в діяльності Центральної Ради УНР у сфері міжнаціональних відносин та ролі в них національних меншин посідає Закон „Про національно-персональну автономію”, який було ухвалено 1918 року [14]. У ньому визначалися принципові засади становища національних меншин як складових компонентів етнонаціональної структури українського суспільства та реалізації їх прав на самоврядування.

У цьому контексті завважу, що в світовій практиці утвердилися два принципи забезпечення прав національних меншин у поліетнічних

країнах: у межах територіальної або ж національно-культурної (національно-персональної) автономії. Перша застосовується за наявності компактних поселень тієї чи іншої етнічної спільноти, частка якої перевищує половину усього населення певної території. Друга виявляється ефективною за умов дисперсного розселення етнічних спільнот. Для України адекватними є принципи національно-персональної автономії, оскільки її етнічні спільноти розселені саме розсіяно і, за винятком Криму, у жодному регіоні країни жодна спільнота, крім українців, не сягає навіть половини його населення.

У Законі „Про національно-персональну автономію” відтворено засадничі можливості вирішення багатьох проблем, з якими зустрічається нині українське суспільство в частині свого етнонаціонального розвитку. Серед таких засадничих можливостей зверну увагу на кілька з них, які, на мою думку, є визначальними. Серед найважливіших – інкорпорування в законодавство фундаментального права етнічних (національних) спільнот вільно демонструвати свою етнічність, етнічну належність і співвіднесення себе з тією чи іншою етнічною спільнотою. У цій статті містяться ще кілька визначальних моментів, які структурують саме право на самовизначення, а ще більше окреслюють функціональні можливості такої структуризації. Законом передбачалося, що „устроєння свого національного життя” мало здійснюватися через спеціальний координуючий орган. В сучасній термінології це самоврядний орган самої етнічної спільноти. У Законі УНР він мав назву „Орган Національного Союзу” (ОНС). Скажімо, у європейській практиці забезпечення прав національних меншин такий підхід застосовується як найбільш продуктивний. Вище згадувалася Угорщина з її Законом LXXVII „Про права національних й етнічних меншин” (1993 р.), який передбачає утворення самоврядних національних меншин (СНМ).

Влада Органу Національного Союзу, у відповідності з законом УНР, поширювалася на всіх його членів, „незалежно від місця їх заселення в межах Української Народньої Республіки”. Цей принцип надто важливий, оскільки поза увагою діяльності такого ОНС не залишаються навіть ті представники етнічних спільнот, котрі, в силу дисперсного розселення, не об’єднані в етнічні організації. В сучасній Україні продеклароване у Законі України „Про національні меншини в Україні” право про співвіднесення себе з тією чи іншою етнічною спільнотою певною мірою реалізується лише у місцях компактного поселення представників цих спільнот. Прикладом реалізації цього права є діяльність етнічних організацій, проведення різного роду заходів, як от етнічних фестивалів, конкурсів, організації недільних шкіл, заснування художніх колективів. Однак така діяльність практично не поширюється на нечисельні групи громадян чи на поодиноких громадян того чи того етнічного походження, які проживають поза межами зони діяльності етнічних організацій, котрі

зазвичай зосереджують її у місцях компактного поселення.

Важливими з точки зору самоорганізації національних меншин (чим, до речі, можна скористатися і в сучасних спробах регулювання етнонаціонального розвитку в Україні) є визначення порядку та можливості для громадян зафіксувати свою належність до тієї чи іншої етнічної спільноти в національному кадастрі. На основі кадастру (кількості представників тієї чи іншої спільноти, зафіксованих у ньому) можна говорити не про віртуальні, а реальні меншини. Адже меншина є складовим елементом етнонаціональної структури суспільства і, як такий, вона має не лише притаманні їй риси, але й функції. Наприклад, організаційно об'єднує вихідців одного й того ж етносу, які живуть в іноетнічному середовищі, відтворює етнічне середовище й репродукує саму етнічну спільноту. Національний кадастр в контексті структуризації меншин є важливим чинником: публічно висловлене бажання (через заяву й по тому публікація списків) практично означає реальну ідентифікацію себе з тією чи іншою етнічною спільнотою.

У цьому контексті зафіксований у Законі підхід дає один із аргументів у дискусії про те, які спільноти можна класифікувати як етнічні (національні) меншини – тобто, не тільки довільно визначена кількість і не прагнення лідерів задекларувати своє бажання очолювати „потужні” етнічні рухи мають засвідчувати наявність такої меншини, а реальна етнічна ідентифікація (на основі заяв) представників спільнот стає базовою для визначення їх як етнічних (національних) меншин, а також їх участі у підтриманні й розвитку етнокультурного, а також, до певної міри, й політичного життя меншини.

Наступним моментом, який стимулює структурування етнічних спільнот і вирішення питань їх розвитку, є регламентовані в Законі права Національного Союзу, а також правила відносин між Союзом і державною владою. Згідно з положеннями згаданих статей, „Національний Союз користується правом законодавства і врядування в межах компетенції”. Ці межі встановлюються Установчими Зборами тієї чи іншої меншини. Це положення є важливим фактором демократизації (принаймні, намірів такої) суспільного життя, зокрема у етнонаціональній сфері. Адже одним із індикаторів демократії є децентралізація й деконцентрація влади й делегування певних законодавчих і виконавчих функцій місцевому самоврядуванню [15]. Зважаючи на те, що у місцях компактного поселення етнічних спільнот місцева влада може у співпраці з їх представниками чітко визначати потреби їх етнокультурного розвитку й шляхи задоволення цих потреб, то децентралізація логічно збільшує можливості доступу меншинних груп до управлінських процесів. Як бачимо, одна з найактуальніших сучасних вимог Ради Європи у регулюванні етнонаціонального розвитку – створення умов для участі меншин у прийнятті рішень, передовсім у сфері міжетнічних стосунків, – була

законодавчо закріплена ще на початку ХХ століття.

У Законі, що також важливо для функціонування етнічної (національної) меншини, врегульовувалися питання фінансування діяльності Національних Союзів: із центрального бюджету та бюджетів органів місцевого самоврядування у його розпорядження відраховується певна сума, пропорційно до кількості членів НС. Досить чітка регламентація, яка вибиває підґрунтя з дискусій сьогоденних лідерів етнічних організацій України про несправедливий розподіл коштів із державного бюджету або ж нарікань на „особливе ставлення” до тих чи тих меншин, дозволяє вибудовувати прогнозовану політику щодо фінансування життєдіяльності меншин і тим самим знімати напругу у стосунках між ними.

Важливим моментом у структуруванні етнічних спільнот і визначенні їх місця в етнонаціональній структурі українського суспільства, а звідси й застосування тих чи тих концепцій регулювання етнонаціонального розвитку, стала прописана в законі процедура набуття етнічними спільнотами національно-персональної автономії. Тут враховувалися два важливі фактори: термін перебування на території України та кількісний склад меншини. В сучасних умовах, коли йдеться про форми самоврядування етнічних (національних) меншин, ці два фактори реалізуються, наприклад, в Угорщині. У деяких інших поліетнічних країнах вони дискутуються як необхідна норма для визначення статусу етнічних (національних) меншин тих чи тих спільнот. Й очевидно, що вони, поряд з іншими факторами, скажімо, діяльністю з відтворення етнокультурного середовища, стають вже більш актуальними і для України.

Отже, Закон „Про національно-персональну автономію” Української Народної Республіки значною мірою може слугувати для формування законодавства сучасної України, яке має визначати статус національних меншин та можливості забезпечення потреб їх етнокультурного розвитку. Передовсім у тих його частинах, де йдеться про процедуру конституювання національної меншини через набуття права на національно-персональну автономію; про визначення компетенції Органу Національного Союзу (в сучасній інтерпретації як вищого виконавчого органу національної меншини); про порядок фінансування Національного Союзу; про регулювання відносин між Національним Союзом і владними структурами на всеукраїнському, регіональному та локальному рівнях; про регламентацію діяльності самого Національного Союзу.

Необхідність пошуку оптимальних моделей регулювання етнонаціонального розвитку України, зокрема – законодавчого, зумовлюється, передусім, прагненням забезпечити права представників етнічних спільнот, оскільки час від часу виявляється певна нерівність, що пов’язується з етнічним походженням. Завважу, що останні не є

результатом цілеспрямованої політики держави; це наслідок дії таких факторів: 1) незадовільний рівень соціально-економічного розвитку країни; 2) нерозвинутість соціогуманітарної інфраструктури, яка б враховувала специфічні запити етнокультурного розвитку національних меншин; 3) неадекватність чинного законодавства у сфері етнонаціонального розвитку; 4) брак дійових механізмів реалізації фундаментальних та (особливо) компенсаторних прав національних меншин, які відповідали б зростанню етнічної самосвідомості їх представників в умовах етнополітичного (етнокультурного) ренесансу в їх середовищі; 5) недостатній рівень суспільної свідомості громадян України для адекватного сприйняття факту поліетнічності суспільства й відповідного реагування на іноетнічну ідентичність.

Щоб усвідомити рівень прямої і непрямой дискримінації, варто з'ясувати причини, які її породжують або ж є результатом їх занедбаного стану, і класифікувати їх за сферами суспільного життя.

1. Правова сфера (законодавство, механізми реалізації прав): недосконалість законодавства, що проявляється в нечіткому визначенні понять „етнічна меншина”, „національна меншина”, їх критеріїв та механізмів реалізації прав їх представників; невизначеність поняття „дискриміновані народи”; брак правових трактувань понять „титульна нація”, „корінні народи”; брак чітких механізмів реалізації навіть зафіксованих у законодавстві прав національних меншин.

2. Соціально-економічна сфера (зайнятність; соціальні служби; пенсійне забезпечення; власність; житлові умови; безпека життя; приватизація):

- основною причиною занедбаності національних та регіональних меншин є нестабільний стан економічного розвитку країни, який породив високий рівень безробіття, інфляції та соціальної диференціації усього населення країни;

- зайнятність представників національних меншин та участь у процесі приватизації. Ці проблеми найгостріше проявляються в середовищі тієї частини іноетнічного населення України, яка впродовж останніх десяти років повернулася з депортації (переважно у південні регіони) – це кримські татари (за зазначений період їх повернулося близько 250 тисяч), вірмени, греки, німці (близько 12 тисяч). Проблема зайнятості виникла передусім внаслідок неготовності інфраструктури регіонів, куди переселилися представники колишніх депортованих народів, прийняти таку кількість репатріантів. Неможливість розселити репатріантів, особливо кримських татар, у місцях їх попереднього розселення і в результаті цього доводилося шукати нові місця розселення, зокрема – поза межами основних промислових і культурних центрів. Ця обставина підвищувала рівень безробіття серед депортованих і, відповідно, знижувала їх життєвий рівень;

- приватизація є сферою, де дискримінація тієї частини депортованих,

які повернулися до України після її завершення (кінець 1990-х - початок 2000-х років), що, за нашими підрахунками, охоплює близько 50 % кримських татар, болгар, греків, вірмен, німців. Це та частина населення, яка отримала громадянство України саме після завершення (в основному) приватизації та розпаювання земель.

3. Соціогуманітарна сфера (освіта і професійна підготовка; мовна ситуація; засоби масової інформації; культура; релігійне життя):

- недостатнє забезпечення можливостей вивчення етнічних мов або ж навчання етнічними мовами, що знаходить своє вираження у: 1) недостатній кількості шкіл (кримські татари, рома, українці в Криму); 2) незадовільному забезпеченні підручниками (кримські татари, вірмени, рома, румуни); 3) неадекватній підготовці фахівців у вищих навчальних закладах для роботи з національними меншинами; 4) обмеженому фінансуванні діяльності шкіл з етнічними мовами;

- недостатнє володіння українською (державною) мовою представниками деяких меншин (румун, угорці, росіяни, кримські татари тощо), що обмежує їх можливості вступу до вищих навчальних закладів;

- обмежений доступ до результатів діяльності у сфері культури та інформації етнічними мовами, підтвердженням чого є: 1) обсяг радіо- і телемовлення етнічними мовами не задовольняє потреби національних меншин (болгари, вірмени, гагаузи, греки, євреї, німці, румун, угорці, українці в Криму; немає мовлення мовами рома, караїмів, кримчаків); 2) проблеми зі ЗМІ етнічними мовами – нерегулярність виходу через недостатнє фінансування, брак професійних кадрів, які володіють етнічними мовами (вірмени, гагаузи, рома); 3) не існує професійних стаціонарних мистецьких колективів (крім росіян, рома, кримських татар);

- брак коштів для підтримання пам'яток історії та культури (особливо караїми, кримські татари, кримчаки, рома, румун).

4. Сфера громадсько-політичної діяльності (громадські організації та політичні партії; участь у виборчому процесі; участь у прийнятті рішень на всеукраїнському, регіональному і локальному рівнях):

- недосконалість системи функціонування громадських організацій та політичних партій в країні, немає закономірностей регулятивних зв'язків як між самими організаціями і партіями, так і між ними та державою;

- обмеженість можливостей вільного волевиявлення населення, яка значною мірою зумовлена домінантною командно-адміністративною структурізацією влади у країні;

- низька політична культура населення України;

- громадські організації не мають фінансування, вони не забезпечені приміщеннями. Це обставина не дозволяє належним чином розгортати діяльність організацій меншин (на всеукраїнському, регіональному і локальному рівнях) у сфері етнічного відродження у їх середовищі;

- практично всі меншини, окрім російської й у окремих випадках

єврейської, кримськотатарської, румунів, угорців, не можуть брати участь у прийнятті рішень на всеукраїнському, регіональному й до певної міри на локальному (у місцях компактного поселення) рівнях.

5. **Сфера індивідуально-особистісних стосунків** (прояви ксенофобії, етнічного антагонізму): дискримінація подеколи проявляється (за частотою повторення) щодо рома, євреїв, кримських татар, вихідців з Кавказу, іммігрантів з країн Азії та Африки. Зокрема, час від часу фіксуються акти вандалізму щодо українських, російських, єврейських святинь і символів, публікації з відчутним присмаком ксенофобії в певних виданнях. Вона базується на існуванні негативних етнічних стереотипів, а також є результатом змагання за гідні ніші у соціально-економічній та культурній сфері суспільного життя в умовах кризового стану розвитку економіки.

Отже, представлені теоретичні концепції вирішення етнонаціональних проблем поліетнічних країн та заходи для їх реалізації у різні історичні періоди, а, відповідно, й за різних умов, виявилися ефективними і могли б бути застосованими також в сучасному українському контексті. Безумовно, варто бути свідомими того, що з плином часу й з динамікою соціальних і політичних змін, з'являються нові аспекти етнонаціонального розвитку, які спонукають до пошуку відповідних шляхів їх регулювання.

Література:

1. World Politics. – 1972. – April 24. – P. 320.
2. **Brunner Georg.** Nationality problems and minority conflicts in Eastern Europe. Strategies for Europe. – Gutersloh, 1996.
3. **Євтух В. Б.** Регулирование национальных отношений в странах Запада // Общественные науки (Москва). – 1990. – № 6.
4. **Morton W.** The development of affirmative action in Canada // Canadian Ethnic Studies. – 1981. – Vol. 13. – № 2; **Winston H.** Affirmative action: the road to genuine equality. – 1978. – № 2.
5. **Foster K. A.** Our Canadian mosaic. – Toronto, 1926; **Gibbon J. M.** Canadian mosaic: the making of a Northern nation. – Toronto, 1938.
6. Canada. House of Commons. Official reports of debates. 28th Parliament, 3rd session, 1971. – P. 8545.
7. **Євтух В. Б.** Етнополітика в Україні: культурологічний та правничий аспекти. – Київ, Фенікс, 1997.
8. **Dimitrijevic Nenad.** Managing distrust and hatred: Multiethnic local communities in the countries of the Former Yugoslavia // Managing multiethnic local communities in the countries of the Former Yugoslavia. – Budapest, 2000.
9. Managing multiethnic local communities... – P. 32, 87, 185, 293.
10. **Eiler Ference.** The experience of four years of operation of the

National German, Slovak and Croatian Minority Self-Government // Regio. A Review of Studies of Minorities, Politics and Society. – 2000. – № 1.

11. **Євтух В. Б.** Урядові та громадські організації у системі етнополітичного менеджменту України // Наукові записки НАН України. Інститут політичних та етнопонаціональних досліджень. – Київ, 2001; **Yevtukh Volodymyr, Pylypenko Tatyana.** The role of government and NGO's in the system of ethnopolitical management in Ukraine // Education policy and minorities. Pilot project – Ukraine. Final report. – Strasbourg, 2002.

12. **Martinello Marco.** Researching and teaching in the field of ethnic and racial studies: a view from continental Europe // - Vol. 26. - № 3. – May 2003. – P. 540.

13. **Brunner Georg.** Op. cit. – P. 37, 41.

14. **Євтух Володимир.** Закон УНР про національно-персональну автономію: проєкція на сучасність // Київська старовина. – 2002. – № 6.

15. **Бреннингмейер О.** Предотвращение этнического конфликта (опыт работы Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств) // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 3.