

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.714(161.2)

Колісник В. П.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Протягом тривалого часу етнонаціональна політика багатьох держав у XIX-XX століттях мала відверто асиміляційний характер. Саме така політика була притаманною для більшості тоталітарних політичних режимів. Так, у Румунії у 1972 р. мешкало 150 тис. українців, а через два десятиліття правління Чаушеску українцями визнали себе лише 30 тис. чол., тобто їх кількість зменшилася згідно з офіційною статистикою в п'ять разів. Якщо ж порівняти статистику за більш тривалий проміжок часу, то цифри вражають ще більше. У 1948 р. в Румунії мешкало 800 тис. етнічних українців, а в 1992 р. їх залишилося лише 66,8 тис. чол., тобто кількість українців за 44 роки зменшилася майже в 12 разів [1, с. 284]. І. Дзюба, аналізуючи радянську політику у сфері міжнаціональних відносин, зазначає, що „характерною була цілковита зневага до конкретної національної людини, і велася жорстка політика денационалізації та позбавлення громадян усяких національно-культурних можливостей” [10, с. 184].

До проблеми етнонаціональної політики неодноразово зверталися і науковці, і політичні діячі. Зазвичай політика держави, спрямована на насильницьку асиміляцію національних меншин та корінних народів, визнається переважною більшістю дослідників несправедливою та антидемократичною. Р. Дейк підкреслює, що „етнонація перетворюється на націю, коли етнічна політика стає незалежною” [2, с. 252]. Проте ще й зараз у науковій літературі можна зустріти твердження про доцільність посилення асиміляційних процесів за певних умов заради блага самих же спільнот. І це незважаючи на визнання у міжнародно-правових документах за національними меншинами й корінними народами права на збереження національної самобутності та права на захист від дискримінації. Так, Д. Раз, аналізуючи ситуацію, коли корінні народи проживають як ізольована група і тому “прирікають значну частину молоді з таких громад на бідне й обмежене життя, відмовляючи їй в освіті й можливості вибратися поза межі цієї громади”, приходиться до висновку, що “у таких випадках асиміляційна політика може бути єдиним гуманним курсом, навіть якщо вона здійснюється силою закону” [9, с. 422]. Однак І. Кон переконаний, що необхідно створити своєрідні заповідники як чи не єдиний засіб їх спасіння, і “питання стоїть при цьому не стільки про збереження їх культури, скільки про те, щоб захистити цих людей від інфекцій, до яких у них немає імунітету, і не зруйнувати їхній традиційний уклад раніше, ніж вони зможуть

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

виробити – саме виробити, а не просто взяти в готовому вигляді – щось нове” [4, с. 342].

До останнього часу політика України у сфері міжнаціональних відносин все ще залишалася 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.

Непослідовна політика держави у сфері міжнаціональних відносин та задоволення національно-культурних потреб громадян, 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 уваги до них, а також суперечливе законодавство та його своєрідна інтерпретація з боку безпосередніх виконавців при майже повній відсутності спроб його удосконалення та роз’яснення, викликає у багатьох громадян України занепокоєння.

Про непослідовність етнонаціональної політики України свідчить 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 культур. 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. Рівно 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. Водночас відповідно до Закону “Про національні меншини в Україні” центральним

органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин визнається 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”. Адаже 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 України [7, ст. 1724].

Іншим 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 організацій [5, ст. 294]. 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.

Ще більш вражаючим є 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.

Крім того, 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 КПРС із виразною російською домінантою, при якій народи так званих “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

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

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, болгарами, білорусами, греками тощо є суспільною домінантою” [8, с. 88].

Таким чином, 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, передбачає проведення послідовної етнонаціональної політики та цілого комплексу взаємоузгоджених антидискримінаційних заходів як її складової. Саме тому визначення концептуальних правових засад державної етнонаціональної політики 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 етнонаціональна політика 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 етнонаціональної політики деяким політичним діячам вдається періодично досить легко спекулювати на національному питанні, підбурювати міжнаціональні чвари та пристрасті, особливо в період передвиборної агітації.

Уже давно назріла необхідність розробки єдиного політико-правового документа, який визначив би головну стратегію та пріоритети державної політики України в галузі міжнаціональних відносин. Це обумовлено перш за все багатонаціональним, багатоетнічним складом населення України та потребою розбудови демократичної, соціальної, правової держави. У зв'язку з цим заслуговують на увагу міркування В. Б. Євтуха щодо проблем української етнонаціональної політики [3, с. 184].

Аналіз останнього проекту Концепції державної етнонаціональної політики дає достатні підстави для висновку про те, що у ньому вміщено дуже багато декларативних положень, повторів, неточностей, очевидних помилок та інших недоліків. Запропоноване визначення поняття самої Концепції державної етнонаціональної політики вийшло надмірно ускладненим. Зокрема, не зрозуміло до чого відноситься слово “якої”: чи то до діяльності, чи то до системи. Але найголовніше полягає у тому, що 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 дати визначення саме Державної етнонаціональної політики, а не її концепції, оскільки цей термін використовується для позначення або ж системи понять про певні явища та процеси, або ж для визначення головного задуму в певних видах діяльності. Тобто потрібно було визначити не поняття концепції зазначеної політики, а навпаки дати визначення самої етнонаціональної політики, подати концентроване формулювання головної ідеї та можливо мети й спрямованості цієї політики.

Не може не дивувати й те, що серед основних цілей державної етнонаціональної політики вказується “створення умов для консолідації української нації і національних меншин на основі реалізації громадянських прав, свобод та обов’язків” (с. 2). Зазначене положення сформульовано без урахування однієї з найпоширеніших видів класифікації прав і свобод людини та громадянина, відповідно до якої права людини поділяються на громадянські (їх ще називають особисті), політичні, економічні, соціальні, культурні. 16 грудня 1966 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила два Міжнародні пакти: 1) про громадянські та політичні права; 2) про економічні, соціальні та культурні права [6, с. 184], що також свідчить про те, що поняття “громадянських прав і свобод” не співпадає із загальним поняттям “прав і свобод громадян”. Схожої помилки припустилися розробники Концепції і на с. 4, де мова йде про “нероздільність національних та громадянських прав” (тобто нехтується їх взаємозв’язок з іншими видами прав і свобод людини), та на с. 5, де в абзаці третьому називаються “політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи”, але взагалі не згадується про такий їх вид як громадянські або особисті.

У запропонованому проекті Концепції поняття “української нації” використовується в переважній більшості випадків у культурному значенні, що впливає із її контексту. Однак у світовій, і зокрема європейській, практиці досить часто поняття нації використовується ще й у політичному розумінні. Так, до французької нації входять усі громадяни Французької Республіки незалежно від етнічного походження. Багато хто з українських фахівців є прихильниками саме такого підходу, нехтування якого в процесі розробки Концепції може спричинити у разі її ухвалення похваллення дискусії щодо зазначених термінологічних розбіжностей. Разом з тим окремі положення Розділу 3 Концепції (абзаци перший та третій) викладено таким чином, що прихильники обох підходів можуть тлумачити їх на користь власної позиції, вкладати власний зміст у поняття української нації. Саме тому у проекті Концепції необхідно більш чітко визначити стратегію державної етнонаціональної політики, головним пріоритетом якої має стати формування у майбутньому в Україні сталої політичної нації з гарантуванням усім національно-етнічним спільнотам збереження етнічної самобутності та вільного розвитку своєї культури.

У проекті містяться й інші недостатньо визначені терміни та словосполучення. Так, наприклад, у Розділі 2 Концепції мова йде про “історично сформовану цілісність Українського народу”. Виникають запитання: що таке “цілісність народу”; який зміст вкладається в поняття “Українського народу”?

Не зовсім зрозуміло чому до основних засад державної етнонаціональної політики віднесена “заборона будь-яких обмежень прав та свобод людини і громадянина”, оскільки, як відомо, безмежних прав і свобод не буває. Право громадянина закінчується там, де починається право іншого. Навіть право на життя не є абсолютним. У окремих випадках внаслідок неминучої потреби застосувати силу людина може бути позбавлена життя і такі дії за певних обставин можуть бути визнані судом правомірними. Наприклад, у разі захисту іншої людини від незаконного насильства.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

З огляду на викладені міркування видається не зовсім вдалим запропоноване авторами проекту цієї Концепції формулювання однієї з основних засад державної етнонаціональної політики як “нероздільність національних та громадянських прав”. По-перше, мова має йти не лише про громадянські, але й про інші види прав (політичні, економічні, соціальні, культурні). По-друге, краще було б вказати на їх “взаємопов’язаність та неподільність”.

Серед десяти основних засад державної етнонаціональної політики (розділ 2 Концепції, с. 4) лише одне положення сформульоване як право, що є не зовсім логічним і виглядає досить дивно (“право визначати і вказувати свою національну приналежність”), оскільки жодне інше право, пов’язане зі збереженням національної самобутності та розвитком національної культури не вказується. Цей принцип слід було визначити як “вільну національну самоідентифікацію” або як “вільне визначення національної приналежності”.

Крім того, в останній серед основних засад державної етнонаціональної політики (розділ 2 Концепції, с. 4) слід було б згадати не лише “осіб, депортованих за національною ознакою”, але й їх нащадків, оскільки вони не були депортовані, але так само зазнали утисків, обмежень та поневірянь.

Права громадських організацій національних меншин не слід було вміщувати у Розділі 3 Концепції, оскільки він присвячений напрямам державної етнонаціональної політики. Зазначені права потрібно викласти в окремому Розділі.

Напрочуд невдало викладено положення про “надання Україною... правового статусу закордонного українця українцям, які проживають за межами України та не є її громадянами” (Розділ 3 с. 7). Вказане речення слід перебудувати таким чином, щоб однокорінні слова не подавалися одне за одним.

У Пояснювальній записці до проекту Концепції державної етнонаціональної політики Рамкову конвенцію про захист національних меншин, підписану від імені України 15 вересня 1995 року у Страсбурзі та ратифіковану Верховною Радою України 9 грудня 1997 року, помилково названо Рамковою конвенцією про захист прав національних меншин в Україні.

Таким чином, проект Концепції державної етнонаціональної політики потребує істотного доопрацювання з метою подолання надмірної декларативності, більш чіткого визначення магістрального напрямку державної етнонаціональної політики, усунення численних повторів, окремих неточностей та очевидних технічних помилок. Розробка, ухвалення та реалізація на практиці Концепції державної етнонаціональної політики безумовно сприятиме більш повному забезпеченню прав і свобод людини та громадянина в усіх сферах життєдіяльності, формуванню громадянського суспільства в Україні, досягненню на її теренах міжнаціональної злагоди, гармонізації міжнаціональних відносин, толерантного ставлення до представників різних національностей.

Список літератури

1. Баглей Б. Становище національних меншин у Північній і Південній Буковині. Інтеграція чи конфронтація // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2 (ч. 1). – С. 284-287.
2. Дейк Р. Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии // Этнические и религиозные конфликты в Евразии: В 3 кн. – М.: Весь Мир, 1997. – Кн. 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Общ. ред. Б. Кошпигерс, Э. Ремакль, А. Зверев. – С. 251-268.
3. Євтух В. Б. Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти. – К.: УАННП “Фенікс”, 1997. – 214 с.
4. Кон И. С. Социологическая психология. Избранные психологические труды. – М.: Московский психолого-социальный институт, Воронеж: Издательство НПО “МОДЭК”, 1999. – 560 с.
5. Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
6. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю. К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1992. – С. 24-58.
7. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції. Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. № 269 // Офіційний вісник. – 2001. – № 38. – Ст. 1724.
8. Проблеми дискримінації та нерівності в Україні // Захист прав національних меншин в Європі. – К.: РВЦ “Анатол”, 2002. – 188 с.
9. Раз Д. Моральні засади свободи / Пер. з англ. В. Василюка та О. Тереха. – К.: Веселка, 2001. – 431 с.
10. Україна-Росія: концептуальні основи гуманітарних відносин / За ред. О. П. Лановенка. – К.: Стилюс, 2001. – 476 с.