
1. Цілі і правові засади державної етнонаціональної політики

Напрямок тенденції етносоціального розвитку в Україні, яка здобула незалежність, у першу чергу залежали від принципів, на яких мали будуватися міжетнічні відносини. Чисельна перевага титульного етносу зробила важливим питання про характер моделі цих відносин – чи буде вона патерналістською, і тоді меншинам доведеться залежати від волі більшості, чи вона буде консенсусною, що дає їм право впливати на життєво важливі для них рішення.

Органи державної влади намагалися обминати це делікатне питання, не акцентуючи на особливому статусі більшості. За рік до розпаду Радянського Союзу, 16 липня 1990 р., Верховна Рада УРСР прийняла “Декларацію про державний суверенітет України” ґрунтуючись на праві української нації (за традицією мала-ся на увазі нація етнічна) на самовизначення. При цьому декларувалося і забезпечення національно-культурного розвитку українського народу, і право вільного національно-культурного розвитку усіх національностей⁸. При затвердженні 24 серпня 1991 р. “Акта проголошення незалежності України” (у якому було відсутнє визнання суб’єктом самовизначення української етнічної нації), Президія Верховної Ради виступила із зверненням “До громадян України всіх національностей”, яким гарантувалися рівні права всіх громадян і свобода розвитку всіх національних мов і культур⁹.

У період підготовки всеукраїнського референдуму був прийнятий (8 жовтня 1991 р.) закон “Про громадянство України”, яким впроваджувався “нульовий варіант”. Він дав право на отримання українського громадянства усім, хто постійно проживав в Україні незалежно від своєї етнічної приналежності. Відповідними законами, прийнятими в тому ж році, громадянам гарантувалася рівність прав у здобутті освіти, у питаннях свободи совісті, віросповідання. 1 листопада 1991 р. Верховною Радою була прийнята “Декларація прав національностей України”, якою і титульному етносу, і національним меншинам

було гарантовано юридичну рівність, право на національно-адміністративні одиниці у місцях традиційного розселення, на вільне користування національними мовами у всіх сферах громадського життя. Понад те, в етнічно змішаних регіонах мови більшості населення могли функціонувати нарівні з державною. Держава гарантувала кожній національності вільне виявлення своєї самобутності, право на освіту, на асоціації, на вільні контакти з історичною батьківщиною, а також обов'язок охороняти пам'ятки історії і культури всіх народів і національних груп¹⁰.

Позитивний результат референдуму також не покликав за собою яких-небудь правових привілеїв для української нації. У прийнятому урочистим засіданням Верховної Ради 5 грудня 1991 р. зверненні “До парламентів і народів світу” йшлося про рівноправність усіх національностей, що складають народ України, без виокремлення якої-небудь з них. У тому ж дусі виступив на засіданні і новообраний Президент України Л. Кравчук, який пообіцяв наповнити реальним змістом гасло “Кожній національній меншині – свою мову і свою школу”. У цьому виступі були викладені принципи і цілі внутрішньої політики держави – “збереження в українському домі громадянського миру, утвердження злагоди і довіри між владою і народом, між партіями і рухами, між людьми”¹¹. На той момент саме це більше всього турбувало нову владу. Питання про нову, громадянську якість української нації ще не ставилося. Мотив “будівництва” такої нації почав проявлятися в суспільних дискусіях приблизно із середини 90-х років, у міру зміцнення впевненості у стабільності етнополітичної ситуації. Замінивши у 1994 р. Л. Кравчука на посаді Президента, Л. Кучма після свого обрання на другий термін (1999 р.) закликав громадян “стати новою українською нацією, яка синтезувала б у собі кращі традиції свого народу й одночасно йшла в ногу з загальносвітовими процесами”. Однією з головних задач етнонаціональної політики він визначив необхідність переглянути й удосконалити механізм задоволення потреб і прав національних меншин¹².

Прихід до влади сил, що заявили про свій перехід на демократичні позиції, polegшив офіційне визнання принципом державної етнонаціональної політики рівноправність всіх етнічних спільнот. У першу чергу цей принцип був впроваджений у нормативно-правову базу. Перший правовий документ, що стосується етнополітичної сфери, був прийнятий ще в 1989 р. у радянській Україні: це був закон “Про мови в Українській РСР”. Прийнятий під тиском українськомовної інтелігенції, він проголошував українську мову єдиною державною на території республіки. Але, з іншого боку, щоб не вважатися “націоналістичним”, цілим рядом статей він фактично зберігав рівноправність між українською і російською мовами. Принцип рівності етнічних спільнот, їхніх мов і культур підтвердили також прийняті Верховною Радою “Основи законодавства України про культуру” (14 лютого 1992 р.)¹³ і закон “Про національні меншини в Україні” (25 липня 1992 р.)¹⁴.

Розвитку культури української нації і розвитку культур національних меншин надавалося однаково пріоритетного значення у прийнятих Верховною Радою 14 лютого 1992 р. “Основах законодавства України про культуру”, у яких одним з основних принципів культурної політики визначалася рівність прав і можливостей громадян незалежно від національної приналежності у створенні, використанні і поширенні культурних цінностей. При цьому на

громадян покладалася обов'язок поважати культуру, мови, традиції, звичаї й обряди національних меншин, що проживають на території України. У сукупності з гарантією прав громадян на збереження, розвиток і пропаганду своєї самобутності і на діяльність, підпорядковану цій меті¹⁵, основи істотно зміцнювали довіру національних меншин і до національної більшості, і до самої держави.

Положення Декларації й Основ знайшли своє продовження і закріплення у прийнятому Верховною Радою 25 червня 1992 р. законі “Про національні меншини в Україні”, який став основним правовим документом у сфері етнічної політики Української держави. Закон виявив собою подальший розвиток положень Декларації прав національностей, а також засвідчив намір держави ввести у своє правове поле міжнародні зобов'язання щодо національних меншин, які Україна на той час взяла чи мала намір взяти у наступному. У формі державних гарантій розвитку національних меншин закон, фактично, визначив основні принципи етнонаціональної політики в Україні. Ними ставали нерозривність прав людини і прав національності, рівність політичних, соціальних, економічних і культурних прав і свобод громадян республіки незалежно від їхнього національного походження, у т.ч. право на державний захист, єдність прав осіб, що належать до національних меншостей, з їх громадянськими обов'язками, правова заборона і судові покарання за будь-яке пряме і непряме обмеження прав і свобод за національною ознакою. Разом з тим, обіцяне Декларацією право на національно-територіальну автономію в Законі було відсутнє.

Серед прав, що їх держава зобов'язалася гарантувати національним меншинам, були визначені право на національно-культурну автономію, охорона пам'яток історії і культури, підготовка педагогічних, культосвітніх та інших національних кадрів, т.ч. у зарубіжних країнах, право на користування в роботі підприємств, установ і організацій, розташованих у місцевостях з чисельною перевагою національної меншини, мови цієї меншини поряд з державною, право представників національних меншин обиратися або призначатися на будь-які посади в органах влади і управління, право на збереження життєвого середовища меншин, як і право повернення їх представників на територію України, право на вибір і поновлення своєї національності, на національні ім'я і прізвища.

Надаючи меншинам широкий спектр колективних прав, закон одночасно встановив запобіжник проти можливого домінування групи над особистістю. Кожному громадянину було надане право вільне вирішувати, у якому обсязі він збирається використовувати положення закону, брати участь у суспільному об'єднанні своєї групи. Права особистості залишалися з нею в повному обсязі незалежно від її участі чи неучасті у такому об'єднанні.

Закон про національні меншини приймався паралельно з оголошенням Україною свого наміру інтегруватися в Європейський Союз, наблизитися до правових норм і стандартів розвинутого світу. Демонстрацією такої готовності стала окрема стаття закону про пріоритетність положень міжнародних договорів, до яких Україна приєдналася, якщо національне законодавство не відповідає їм. Тим самим Україна взяла на собі зобов'язання постійно удосконалювати правову базу етнонаціональної політики¹⁶.

Важливим кроком у цьому напрямі став вступ України у 1995 р. у Раду Європи з одночасним приєднанням до Європейської конвенції про захист

прав людини й основних свобод 1950-го року, а також до протоколів, доданих до цієї конвенції. Попередній висновок Комітету з правових питань і прав людини Парламентської асамблеї РЄ, що українське законодавство відкидає ідею етнічної держави і що український закон про національні меншини можна вважати зразковим серед країн Центральної і Східної Європи, як добре погоджений з європейськими нормами і законодавством¹⁷, свідчив про позитивний зміст правового компонента державної етнонаціональної політики. Надалі цей компонент продовжував удосконалюватися.

У Конституції України, прийнятій у 1996 р., було остаточно визначено, що українське громадянство не залежить від етнічної приналежності особи, а український народ являє собою поліетнічний соціум, об'єднаний спільним громадянством. У Конституції мовна проблема вирішувалася шляхом надання українській мові статусу державної з одночасною гарантією вільного розвитку, використання і захисту російської та інших мов національних меншин. При цьому Конституція поклала на державу обов'язок сприяти як консолідації і розвитку української нації, так і розвитку корінних народів і національних меншин¹⁸.

Впровадження у правове поле України поняття “корінні народи” було пов'язане з недостатньо чіткими уявленнями про відначальну його сутність. Відомі конвенції Міжнародної організації праці відносно “корінних народів” (indigenous peoples) стосувалися не просто автохтонних етнічних спільнот, а тих, які, до того ж, вели традиційне привласнююче господарство і зберігали родоплеменну суспільну структуру. Спробу поширити це поняття на більш широке коло народів поки що не завершилися консенсусом у середовищі міжнародних експертів. В Україні ж більшістю політиків “корінний народ” розумівся як такий, що сформувався, тобто має корені (has roots) на території сучасної української держави. Такими народами в Україні, крім самих етнічних українців, є кримські татари, гагаузи, караїми, кримчаки, уруми. Відповідне положення Конституції давало їм формальний привід вимагати для себе статусу і прав, передбачуваних конвенціями МОП.

Значною подією була ратифікація українським парламентом у 1997 р. “Рамкової конвенції про захист національних меншин” 1994-го року. Зробивши цей крок, Україна підтвердила свою готовність дотримуватись таких принципів міжнародного права, як рівність громадян перед законом у всіх сферах економічного, соціального, політичного і культурного життя, збереження і розвиток самобутності меншин і недопущення їх примусової асиміляції, заохочення державою атмосфери терпимості і міжкультурного діалогу, взаємоповаги, взаєморозуміння і співробітництва між представниками меншин, захист їх від дискримінації, погроз, ворожого ставлення і насильства, визнання за особами, що належать до меншин, фундаментальних прав і свобод людини.

Разом з тим Україна довго не виконувала своє зобов'язання перед Радою Європи приєднатися до Європейської хартії регіональних мов і мов меншин 1992 року. Верховна Рада в липні 1999 р. ратифікувала Хартію, однак з цим рішенням не погодилася група народних депутатів, що направила конституційне подання до Конституційного суду, відзначивши в ньому порушення процедури ратифікації документа. Суд погодився з поданням і визнав ратифікацію недійсною¹⁹. Посилання на порушення процедури були, як можна припустити, формальним приводом щоб не допустити імплементації документа, який

фактично зрівнював російську мову з українською у російськомовних регіонах. У 2003 році Хартію все ж таки було ратифіковано, але блокування імплементації Хартії продемонструвало, що в етнополітичній сфері європейські демократичні цінності важко узгоджуються з інтересами всіх суспільних сегментів.