

## Розділ V ЕТНІЧНІСТЬ ТА КОНФЕСІЙНІСТЬ У РЕГІОНАЛЬНОМУ ВИМІРІ

*Віра Бурдяк*

### РЕГІОНАЛЬНА ЕТНОПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ СОЦІАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

*V. Burdiak. Regional ethnic policy in Ukraine: risks and challenges for the social stability. In the article development of ethnic political relations in Ukraine during the years of independence are analyzed; risks and traps which exist in this sphere in our state as well as in any other state with multiethnic population are pointed out; peculiar miscalculations in the legislation regarding the development of ethnic communities are discerned. It is emphasized that minimization of ethnic political threats to the social stability should be among the priorities of ethnic policy.*

У часи Британської імперії часто говорили, що один етнограф вартує десяти тисяч солдат... Незважаючи на те, що виміру якостей етнічної політики досить важко віднайти точний еквівалент, сама потреба і необхідність мудрої стратегії врівноваження відносин у поліетнічній державі очевидна. Саме такою поліетнічною державою є Україна, тож проблеми регіональної етнополітики в Українській державі, без сумніву, є досить актуальними. На часі є й проведення продуманої і чітко спланованої регіональної етнополітики, характер особливостей реалізації якої впливає і тривалий час впливатиме на міцність, незалежність, життєздатність України як державного утворення. Це надто важливо у періоди трансформації суспільства, становлення демократичної політичної системи і сталого розвитку держави. Водночас конкретне розв'язання цих проблем слід розглядати у більш загальному контексті, пов'язаному з тими визначальними принципами, на яких будується сучасна внутрішня і зовнішня політика держави.

Після розпаду СРСР у 1991 р. і становлення Української держави з'явилося чимало наукових публікацій, що по-різному пояснюють зміни в її регіональній етнополітиці і пов'язані з процесом політичного розвитку. Це й не дивно, адже розмаїтість регіональних інтересів у процесі функціонування українських державних інституцій зумовлена насамперед глибокими економічними, культурними, психологічними відмінностями між різними регіонами України. «Так, є Україна як єдине державне утворення, — пише І. Зварич, —

але й, водночас, є етнографічні регіони: Слобожанщина та Галичина, Донбас і Волинь, Буковина й Закарпаття. Є український народ, і є народи, що проживають в Україні»<sup>1</sup>. Серед праць, в яких предметно проаналізовані вказані проблеми, теоретико-методологічні аспекти та підходи до їх дослідження, що спрямовані на вивчення складних соціальних процесів, ризиків та викликів соціальної стабільності, пов'язаних з реалізацією регіональної етнополітики, конфліктами, міжнаціональною напругою, слід назвати найперше публікації вчених Заходу Б.Гафт, Д.Горовця, Т.Гурра, М.Есмана, Р.Руммеля, С.Сейдемана, Д.Лейноува, М.Кемпенні, С.Стентона та інших; праці російських вчених — Г.Абдулкарімова, В.Авксентьєва, Л.Дробижевої, В.Дятлова, Е.Паїна, М.Савви, Т.Шаклеїної; праці українських вчених К.Вітмана, І.Зварича, В.Євтуха, О.Картунова, В.Котигоренка, І.Кресіної, В.Кременя, О.Маруховської-Картунової, М.Пірен, Г.Перепелиці, Т.Сенюшкіної, Н.Черниш та інших.

З методологічного погляду, існують різні підходи західних учених до появи і дослідження феномена «етнополітика». Наприклад, прихильник підходу «внутрішнього колоніалізму» М.Хехтер у своїй книзі «Внутрішній колоніалізм» (США), Т.Наїрн (Великобританія) та інші науковці пояснюють виникнення етнонаціоналізму в усіх багатонаціональних державах лише економічними факторами. Вони вважають, що розвиток націоналізму етнічних груп є реакцією на колоніальну експлуатаційну політику, яку проводить щодо них домінуюча нація. Інша частина західних вчених, не погоджуючись з цією теорією, висунула власну «нову етніцистську концепцію», за якою на активізацію етнічних груп, рівень їх національної свідомості впливає, поряд з економічними факторами, ще й збереження людьми своєї етнічної ідентичності (мови, культури, самосвідомості тощо)<sup>2</sup>. У нашій статті використано третій підхід, який розробила група американських вчених (С.Сейдеман, Д.Лейноув, М.Кемпенні, С.Стентон у праці «Демократизація, політичні інститути та етнічний конфлікт» (2002)), т.зв. концепцію «дилеми етнічної безпеки»<sup>3</sup>. У межах цієї концепції науковці висунули низку гіпотез стосовно взаємодії політичних інститутів з етнічними групами (які висловлюють протест) і повстаннями, акцентуючи увагу на тому, що використовують два різні терміни і виміри етнополітичного конфлікту: *протест* і *повстання*. *Етнічний протест* інтерпретується як дії, що «включають звернення до лідерів уряду з вимогою задоволення їх скарг», а етнічне повстання — «свідома спроба дестабілізувати (а в деяких випадках і змістити) сам уряд». «Застосування двох різних понять і вимірів етнополітичного конфлікту, — пише О.Маруховська-Картунова, — зокрема, ненасильницького, з од-

ного боку, та насильницького, з іншого, конфліктологи цілком слушно вважають надзвичайно важливим і ефективним підходом, особливо тому, що деякі політичні інститути можуть утворюватися саме для того, щоб пом'якшувати ненасильницькі виступи задля запобігання використанню сили незадоволеними етнічними групами»<sup>4</sup>.

Характеризуючи етнополітичну ситуацію в Україні, особливо наголосимо на принципово новій моделі міжнаціональних відносин, яка склалася в державі. Українська держава постійно враховує такі особливості етнонаціональної ситуації в регіонах, як: неоднакова чисельність, дисперсність розселення, різний соціально-економічний розвиток регіонів, в яких проживають представники етнічних спільнот, протестні настрої серед етнічних меншин тощо. Моніторинг міжетнічної ситуації свідчить, що в нашій державі існує безконфліктний, інтегративний тип розвитку міжнаціональної взаємодії.<sup>5</sup> Такий досвід майже двадцяти років існування суверенної України підтверджує, що наша держава — одна з небагатьох поліетнічних країн, в якій відсутні відкриті етнічні конфлікти. І ця позитивна тенденція досягнута завдяки виваженій і ефективній етнополітиці, в основі якої лежать міжнародні правові акти і чинне законодавство. Хоч варто зауважити, що основні документи у цій сфері були прийняті у 1990-х рр., коли після проголошення незалежності України розпочався процес формування її державної етнополітики, і вони містять у собі ряд суперечливих положень, які згодом спонукали етнічні меншини апелювати саме до них, вимагаючи задоволення своїх протестних вимог.

Одним з перших законодавчих актів України став Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р., у якому було зазначено, що громадянство України визначає постійний правовий зв'язок особи і Української держави, який знаходить свій вияв у її взаємних правах і обов'язках. Вже 1 листопада 1991 р., прагнучи не обмежувати права інших людей неукраїнського походження, як це здавна заведено в історичній традиції українського етносу, Україна проголосила «Декларацію прав національностей України», маючи на увазі те, що ніхто з людей, які проживають у державі, не повинен відчувати себе *іншим*, ніж представник титульної корінної державотворчої нації. Так, у ст. 1 було записано, що «Українська держава гарантує всім народам, національним групам, громадянам, що проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права... Дискримінація за національною ознакою забороняється і карається законом».

Водночас, варто наголосити, що в наступні роки правові засади етнополітики України мало сприяли розв'язанню проблем розвитку

і титульної нації, і національних меншин. Так, наголос у розвитку законодавчих засад етнополітики робився переважно на забезпеченні прав етнічних меншин, а вдосконалення у сфері регулювання прав і свобод титульної автохтонної нації залишалось поза увагою законодавця. Тобто, законодавець сам створив пастки і ризики, хибну практику розмежування українського суспільства за етнічним походженням. Держава законодавчо закріпила права і можливості для всіх громадян України, але найперше неукраїнського походження. Це підтверджує аналіз Указу Президента України «Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції» від 19 березня 1992 р. №269/2002. Після загальних вступних положень у п. 3 до основних завдань Державного комітету у справах національностей та міграції віднесено «участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, біженців та інших категорій мігрантів, а також забезпечення зв'язків з українцями, які проживають за межами України».

Зазвичай такий підхід прослідковується у всьому пакеті законодавчих і управлінських постанов попередніх Президентів щодо етнополітики. Тож, Україна створила добру правову систему у сфері забезпечення прав національних меншин, захисту регіональних і мовних мов, але залишила поза увагою титульний етнос, який став державотворчою нацією, і, фактично, своїми зусиллями гарантує права всім громадянам України неукраїнського (етнічного) походження. Так не повинно бути, і, очевидно, саме з цим пов'язані прояви публічних виступів, дискусій з відтінком ксенофобії і антисемітизму, які інколи трапляються в Україні.

Крім того, у цьому ж ключі слід розглядати численні суперечності і неузгодженості правових норм, які часто створюють труднощі для реалізації національного і міжнародного права у сфері забезпечення прав етнічних меншин у державі. Наприклад, правова норма, яка викладена у ст. 1 Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. вказує, по-перше, що всі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах і, по-друге, що Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні, культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості, самовиявлення. Вважаємо, що в цій правовій нормі змішані громадянські й етнокультурні права. Громадяни України всіх національностей зобов'язані дотримуватися Конституції і Законів України,

дбати про її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мову, культуру, традиції тощо. Проте постійні випадки порушення вимоги цієї статті практично не несуть ніякої кримінальної і навіть адміністративної відповідальності. Таких прикладів є чимало, проте і ця проблема залишається не вирішеною.

Стаття 6 зазначеного Закону гласить, що «держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних національних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят тощо». Але свого часу і в СРСР, і в міжнародному праві національно-культурна автономія найперше вказувала на право національної меншини на самоуправління у межах певної території. Під дію цієї статті, у викладеній редакції, підпадає і локальна територія (село, селище, містечко, в яких зосереджені етнічні меншини), і досить значний регіон компактного проживання будь-якої меншини. Водночас, слід підкреслити, що національно-культурна автономія виступає своєрідною спонукою до боротьби за подальше отримання і легітимацію політичної автономії, принаймні регіональної автономії, як це сталося, до речі, з перетворенням Кримської області в Автономну Республіку Крим. Але ця гарантія закону ніким ще не була переглянута і не скасована.

Інший, подібний прецедент, який може призвести до небажаних наслідків, упродовж років незалежності України складається в Закарпатті. Представники місцевої інтелігенції, які самоідентифікують себе як етнічну спільноту підкарпатських русинів, а не українців, починаючи з 1991 р. домагаються офіційного визнання національності «русин» та введення її до державного реєстру. Русинські організації звертаються з численними заявами і листами до обласних і загальнодержавних владних інституцій, до Президента, депутатів Верховної Ради України, Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин ВРУ, до Кабінету Міністрів України тощо з проханням вирішити їх питання і опираються при цьому саме на вказану вище ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні»<sup>6</sup>. Тож, сучасні ризики появи сепаратизму завжди можуть спертися на цю вимогу національно-культурної автономії. Крім того, існує значна кількість юридичних колізій, які виникають через неузгодженість різних законодавчих актів і постанов виконавчих органів, прийнятих у державі, створюють чимало проблем у сфері регулювання етнополітики і міжнаціональних відносин в Україні.

Підтвердженням цього положення служать певні тенденції у розвитку міжнаціональних відносин і мови спілкування між громадянами України, які виявленні при моніторингу громадської думки і зафіксовані різними українськими соціологічними інституціями впродовж багатьох років поспіль<sup>7</sup>. Вважаємо, що ця проблема надто складна, болісна і пов'язана з інтересами певних структур у державі чи поза нею, які прагнуть використати будь-яку ситуацію (а насамперед найуразливішу — етнічну) для утвердження і зміцнення своїх позицій в Україні. Викладені припущення підтверджує і відсутність базового закону України у сфері міжнаціональних взаємин, який Верховна Рада так і не спромоглася прийняти впродовж останніх років. Україна, як уже зазначено, заявила багато гарантій громадянам держави неукраїнського походження, а щодо етнічних українців так і не змогла виробити вивіренних, раціональних рішень. Отже, на нашу думку, законодавча база щодо гармонізації міжетнічних процесів вимагає прагматичного реформування.

Згодом, на початку 2000-х рр., було прийнято ще ряд нормативних документів, але у зв'язку зі змінами, які відбуваються у світі і державі, правова база проблеми вже вимагає прийняття нової редакції законів України про національні меншини, про мови в Україні, а також перегляду і суттєвого доповнення до чинних нормативних актів. Можливо, що ці прогалини зможе заповнити прийняття Концепції державної етнополітики України, проект якої вже обговорюється в політичних колах України та розміщений на Інтернет-сайті Українського незалежного центру політичних досліджень<sup>8</sup>.

Як слушно наголошує В. Котигоренко, зазвичай серед пріоритетів будь-якої держави з поліетнічним складом населення є мінімізація етнополітичних загроз соціальній стабільності. Україна не є винятком, попри те, що впродовж років після здобуття незалежності в країні не сталося жодного масштабного протистояння на етнічному ґрунті<sup>9</sup>. Вчений аналізує чинники, які потенційно є загрозливими для соціальної стабільності України, зазначаючи серед них наступні: політизація етнічності; сучасні особливості соціально-психологічного, емоційного стану представників національних (етнічних) груп населення; регіональні відмінності в етнополітичній самоідентифікації громадян; політизація етноконфесійних відносин; особливості динаміки етнічного складу населення; нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; недосконалість адміністративно-територіального устрою країни, системи поділу повноважень і формування бюджетних ресурсів центральної влади та місцевого самоврядування, а також порядку обрання депутатів місцевих рад; намагання деяких країн-сусідів ре-

алізувати свої національно-державні інтереси на території України всупереч її власним національно-державним інтересам<sup>10</sup>. Підтримуючи повністю думку вченого, зазначимо, водночас, що перелік цих чинників значно довший, але вважаємо, що вчений визначив саме найголовніші з них, від яких найбільше потерпає українське суспільство.

Свого часу російський історик В.Ключевський, характеризуючи генезу соціальних спільнот від первісної сім'ї до народу, писав, що «народ стає державою, коли почуття національної єдності відображаються в зв'язках політичних, в єдності верховної влади і закону. В державі народ стає не лише політичною, але й історичною особистістю, з більше чи менше визначеним національним характером і усвідомленням свого світового призначення»<sup>11</sup>. Тож, історичне утворення народу і його перетворення в державу доволі тривалий процес, але саме поява при цьому політичних взаємозв'язків приводить до появи складних етнополітичних процесів, ігнорування ж і недооцінка яких може, навпаки, привести до непередбачуваних, небажаних наслідків. Доволі поширені випадки загострення міжетнічної ситуації, коли етнічні питання використовуються в політичних іграх чи коли етнічні питання і процеси виникають у зв'язку з демократичними змінами у суспільстві, і за цим підходом Україна вже перебуває в *групі ризику*.

Однак історичний досвід свідчить, що випадки загострення міжетнічної ситуації, напруги між етносами можуть з'явитися в будь-якій державі, навіть цілком стабільній у плані міжетнічних відносин. У такі періоди особлива роль відводиться органам державного управління<sup>12</sup>. Проте, якщо розглядати далі ситуацію стосовно України, то складається враження, що державне управління не займає активної позиції щодо етнічних проблем країни, крім того, і політичні лідери, які часто ігнорують ці моменти у своїх виступах і діяльності, теж не допомагають досягнути консенсусу в міжетнічних взаєминах. А проблема міститься, на наш погляд, саме в поєднанні етнічних і політичних інтересів у потужний етнополітичний конгломерат. Звідси ж йдуть і джерела слабкості управлінських дій на державному і регіональному рівні, і, як наслідок, на тлі того, що в суспільстві не до кінця вирішені важливі питання організації та функціонування державного управління, держава програє в його протистоянні з діяльністю місцевих етнополітичних еліт.

Етнічні проблеми охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства і будь-які відхилення у вирішенні етнічних питань на державному рівні, відразу ж перетворюються на проблеми на рівні регіонів і навіть доходять до рівня управління громадою чи трудовим колективом.

Особливо це відслідковується під час розгляду доволі значної етнорегіональної мінливості, геокультурної мозаїки й унікальності етнічної ідентифікації України, яка представляє нетиповий за європейськими вимірами зразок держави зі своєрідними ознаками етнополітичного поля. За результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 р. етнічна карта України нараховує велику кількість дисперсних і компактних груп, що вже апіорі дає підстави для вимог національно-культурної та національно-територіальної автономії; кількісно найбільший етнос — українці, фактично, відчувають дискримінацію статусу рідної мови; асиміляційна загроза (асиміляція в російську культуру) йде не від етнічної більшості — українців, а від етнічної меншості — росіян; зосередженість основних виробничих сил України в регіонах, де домінує культура (мова — російська) національної меншини; суспільно-політичне розмежування України, що виразно проявилось у період Майдану 2004 року.

Загострення національних суперечностей, яке відбувається в процесі демократичної трансформації, негативно впливає на стан соціальної, економічної та політичної стабільності держави. Регіональні етнопсихологічні та етнокультурні відмінності Заходу, Півдня, Сходу України використовуються представниками різних політичних сил та їх елітами для самоідентифікації етносів аж до національно-територіального уособлення, що викликає посилення тенденцій регіоналізації. Так, крім відомих заяв і побажань окремих представників еліти русинів Закарпаття, які дестабілізують ситуацію в цьому регіоні, представники регіональної еліти Сходу і Півдня теж, відокремлено від інших областей України, вже двічі проводили в Северодонецьку Луганської області свої з'їзди. На I з'їзд, як повідомлялося, з'їхалися понад три тисячі депутатів різних рад з 15 областей. З'їзд відбувся 28 листопада 2004 р. на підтримку кандидата в Президенти В.Януковича. У резолюції з'їзду записано, що «будучи прихильниками єдиної неподільної України, учасники з'їзду рішуче засуджують антидержавні дії так званої опозиції, що ведуть Україну до розколу та катастрофи. При цьому у разі подальшого розгортання антидержавного перевороту ми, учасники з'їзду, залишаємо за собою право відстоювання інтересів громадян наших регіонів та всієї України». Серед учасників витали ідеї «Південно-Східної автономії». Про відокремлення, у разі приходу до влади В.Ющенка, говорили практично всі присутні: хтось пропонував створити автономію, хтось окрему республіку, а ще хтось — приєднатися до Росії, яка активно сприяла прихильникам В.Януковича. Саме росіяни забезпечували трансляцію з'їзду, як про це повідомив голоуючий. Російські телеканали відрядили



у Северодонецьк своїх кореспондентів, які виходили у прямий ефір першою новиною. Виступаючи на з'їзді, московський мер Ю. Лужков у своїй полум'яній промові активно натякав, що акції опозиції фінансують США<sup>13</sup>. На щастя, здоровий глузд узяв верх і після з'їзду, крім розмов, ніякого виконання прийнятих резолюцій не відбулося.

Принагідно зазначимо, що 1 березня 2008 р. відбувся II з'їзд депутатів рад усіх рівнів Сходу та Півдня України, на порядку денному якого стояло п'ять питань: про порушення прав місцевого і регіонального самоврядування; про системні порушення прав російськомовних громадян України; про фальсифікації і перегляд історичного минулого України; про позаблоковий статус, проголошений під час створення незалежної держави Україна, і про ставлення до НАТО<sup>14</sup>. Тож, політичні сили і надалі *розігрують* етнічну карту. Відомо також, що потенційні ризики і виклики стабільності держави постійно нуртують серед політиків і збудженого ними населення Криму.

Вважаємо, що в Україні бракує механізмів управління регіональною етнополітикою, вироблення та запровадження системи заходів, спрямованих на постійний діалог держави й етнічних груп, з метою забезпечення їх базових потреб та уникнення ризиків і викликів соціальної стабільності. Варто постійно зважати на особливості міжнаціональних відносин у різних регіонах, зокрема численність етнічних спільнот, компактність і дисперсність їх розселення, ступінь їх політизації, соціально-економічний, культурний та конфесійний розвиток, наявність/відсутність конфліктного потенціалу міжетнічних взаємин у минулому і в сучасний період, рівень міжетнічної напруги тощо. Саме тому задля випередження і нівелювання ризиків та викликів соціальної стабільності в державі слід враховувати всі чинники, які мають пряме чи опосередковане відношення до розвитку регіональної етнополітики в конкретному регіоні.

---

<sup>1</sup> Зварич І. Регіональні особливості етнополітичних процесів в Україні // [www.viche.info/journal/1278/](http://www.viche.info/journal/1278/)

<sup>2</sup> Мала енциклопедія етнодержавознавства. — К.: Довіра, Генеза, 1996. — С. 671.

<sup>3</sup> Saideman S., Lanove D., Campanni M., Stenton S. Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict // *Comparative Political Studies*. — 2002. — Vol. 35. — № 1. — P. 111.

<sup>4</sup> Маруховська-Картунова О. Етнополітичні протести та повстання в контексті західної етнополітичної конфліктології // *Політичний менеджмент*. — 2009. — № 2. — С. 92.

<sup>5</sup> Кривецька О. Етноцивілізаційні відмінності в Україні як чинник конфліктної взаємодії // *Етнічність и власть. Материали VI міжнародного*

семинара 14–16 мая 2007 г., г. Ялта, Алушка / Под ред. Т.А.Сенюшкиной. — Симферополь: Таврия, 2008. — С. 77.

<sup>6</sup> Декларація-платформа русинського руху про співпрацю громадських русинських організацій з місцевою владою на Закарпатті (прийнято на розширеній II сесії Асоціації «Сойм Підкарпатських русинів» 25 вересня 2005 року з участю представників русинських організацій інших країн) // Руснацький світ. — Вип. 4. — Ужгород: ІВА, 2008. — С. 115.

<sup>7</sup> Українське суспільство 1994–2005. Динаміки соціальних змін. — К.: НДІ соціології НАН України, 2005. — 653 с.

<sup>8</sup> Концепція державної етнополітики України (Проект) // <http://www.usipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4488>

<sup>9</sup> Котигоренко В. Ризики для держави в контексті етнополітичних загроз соціальній стабільності // <http://www.viche.info/journal/1140/>

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч. в 9 т. Т. 1. — М., 1987. — С. 42.

<sup>12</sup> Абдулкаримов Г. Теоретические проблемы актуальной этнополитики в России: Этносоциология модернизации современной России. — М.: Весь мир, 2008. — С. 154.

<sup>13</sup> Сюмар В. З'їзд у Северодонецьку // <http://www.voanews.com/ukrainian/archive/2004-11/2004-11-29-2>

<sup>14</sup> З'їзд у Северодонецьку відбудеться 1 березня: там розберуться із мовою, НАТО і церквою // <http://novynar.com.ua/politics/20986>