

# Концептуальні засади безпекової політики у сфері національної ідентичності та міжетнічних відносин в Україні

## 1. Нормативне та концептуальне підґрунтя державної етнополітики в Україні

Незалежність України була підготовлена великим історичним періодом становлення національної самосвідомості, однак у сам момент її отримання тим адміністративним утворенням, що мало назву УРСР, імператив національного самовизначення ще далеко не мав тієї суспільної переконливості, яка б могла забезпечити швидкий і безперешкодний поступ новоствореної держави. Суттєво гальмує цей процес *конфлікт ідентичностей*, пов'язаний із суперечливими процесами а) переходу української національної самосвідомості від етнографічно-культурологічного до соціально-політичного принципу; б) розпаду і часткової регенерації пострадянської ідентичності; в) зародження регіональних субідентичностей, що мають різні ціннісні домінанти і стратегічні вектори інтеграції.

Сьогодні українська політична нація формується, вбираючи в себе характеристики успадкованих від попередніх періодів історії України типів ідентичності, але при цьому й набуваючи нових рис, нового досвіду й культурної індивідуальності. Ця нова якість суспільного цілого витворюється в умовах державної незалежності внаслідок зіткнення ідентичностей, їх дифузії і взаємного пристосування в умовах реального співжиття.

Невирішеність базових світоглядних питань національного самовизначення позначилася і на змісті установчих документів сучасної української державності. До світоглядних та правових підстав національного суверенітету апелюють основні документи, що визначали державотворчі принципи на момент проголошення української незалежності.

Так, Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року в якості суб'єкта права на самовизначення називає *народ України* і посилається на волю цього суб'єкта, представляти якого вповноважена Верховна Рада УРСР.

Поруч з тим, розділ 1-ий Декларації ідентифікує суб'єкта самовизначення як *українську націю (український народ)*. Відмінність між цими поняттями є досить суттєвою. Якщо воля народу України досить чітко виражається як сукупна воля всіх громадян, які на даний момент мешкають на її території, або ж їх простої чи кваліфікованої більшості, то категорія “української нації” вимагає вже залучення інших критеріїв – не стільки соціометричних, скільки історичних, культурних і навіть світоглядних.

Українську націю творять лише ті, хто усвідомлює свою приналежність до неї, це – уявлена спільнота (Б. Андерсон), що об'єднує в надісторичну і позатериторіальну цілість “живих, і мертвих, і ненароджених, в Україні і поза нею суціль” (Т. Шевченко).

Посилання на волю такого суб'єкта вже не може бути підкріпленим самою лише арифметичною більшістю громадян, що висловили певну позицію. Легітимація певного рішення чи політичного курсу в такому випадку впливає, головним чином, зі спадкоємності смислів і цінностей, що були закладені в національну свідомість у процесі її формування. До цього джерела легітимності апелює, зокрема, Акт проголошення незалежності України, що засадничо мав правову наступність щодо Декларації про державний суверенітет України.

Вступна частина Акта містить посилання на “тисячолітню традицію державотворення”. Але і в цьому разі установчому документу бракує концептуальної послідовності у визначенні носія цієї традиції. Мова в ньому йде лише про територіальну прив'язку цієї традиції – “на Україні”. Таким чином, вводиться третій критерій визначення суб'єкта національного самовизначення, поруч із історико-культурним і політико-адміністративним, – історично-територіальний.

Очевидно, що понятійна суперечливість і непослідовність установчих документів новостворюваної української держави є відображенням ідеологічної і політичної боротьби, що велася в момент їх прийняття між прибічниками різних концепцій та моделей українського самовизначення. Наявність двох підходів в одному документі є результатом компромісу між їх представниками в залі парламенту та в політичному просторі країни в цілому.

Текст Конституції від 1996 р. містить вже чітке визначення: “Український народ – громадяни України всіх національностей”. Але в статті 11 йдеться про “консолідацію та розвиток української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”, сприяти чому повинна держава. Сама ж держава твориться “народом”, котрий є “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні”.

Таким чином, народ наділяє владними повноваженнями державу з тим, щоб вона, серед іншого, дбала й про консолідацію української нації, розуміючи під останньою, вочевидь, громадян України української “національності”. Ця українська нація виступає згідно з текстом Конституції не стільки як суб’єкт державної політики (ця роль належить “народу” – “українському народу”, що його складають “громадяни всіх національностей”), а як пасивна сторона – об’єкт державного піклування.

Попри свою важливість і показовість, конституційні положення самі по собі не мають вирішального формотворчого впливу на політичну дійсність, але вони є відображенням того балансу інтересів та впливів, що виникає в даній спільноті між основними соціальними групами, а також є результатом узгодження основних суспільних цінностей та смислів між ними. Те саме можна сказати й про інші важливі нормативні документи та рішення органів влади, що визначають характер і спрямування зовнішньої і внутрішньої політики держави.

Суперечливість і потенційна конфліктність етнополітичних питань приводить на практиці до відмови від законодавчого закріплення тих чи інших норм. Як наслідок, етнополітична діяльність держави сьогодні спирається на досить короткий перелік документів, більшість із яких були прийняті в установчий період державотворення: Декларація прав національностей України, Закони України «Про національні меншини в Україні», «Про об’єднання громадян», мовне законодавство, а також низку нормативних актів, що визначають статус іммігрантів, статус закордонних українців і права депортованих.

Впродовж півтора десятка років робляться спроби затвердити на законодавчому рівні концептуальні засади державної політики у сфері міжетнічних відносин. На сьогоднішній день у Верховній Раді України зареєстровано два документи, що претендують на те, аби внести визначеність у це питання: «Концепція державної етнонаціональної політики України», внесена у 2008 році Кабінетом Міністрів, та «Стратегія державної етнонаціональної політики», внесена народним депутатом М. Папієвим. Обидва законопроекти зняті з розгляду як такі, що містять досить суперечливі і спірні тези, що фактично унеможлиблює їх прийняття в залі парламенту.

Дослідники зазначають також такий недолік пропонованих документів, як «обстоювання кон’юнктурних, а не державних інтересів». З чого робиться висновок про те, що «прийняття подібного документу може мати зворотний ефект – посилить соціальну напругу, приведе до міжетнічних конфліктів замість врегулювання нагальних проблем етнонаціональних відносин». [Асланов С. А. Політико-правові засади державної етнонаціональної політики в Україні: Автореферат дис. ... канд. політ. н. – К., НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2010. – с. 12.]

Складається враження, що при всій своїй обмеженості, недосконалості і застарілості концептуальна і нормативна база етнонаціональної політики в Україні відображає той хисткий баланс інтересів і світоглядних компромісів, який дозволяв до останнього часу зберегти мир і відносну стабільність етнонаціональних відносин. Тому кожна не досить переконлива спроба внести у це питання додаткову чіткість і однозначність сприймається як загроза зруйнування встановленого балансу.

Звідси й невизначеність та суперечливість понять, які використовуються не просто в політичному чи науковому дискурсі, а на законодавчому і конституційному рівні, що є вже свідченням радше світоглядної безпорадності, ніж державної мудрості. Варто було б нарешті понятійно визначитися, 1) що таке український народ (або Український народ), і чим він відрізняється від народу України; 2) що таке національність і чим вона відрізняється від національної ідентичності і громадянства; 3) що таке нація і як з нею співвідноситься національна меншина; 4) що таке титульна нація і як вона співвідноситься з власне нацією, етносом і українським народом (те саме питання щодо корінного народу) тощо.

Головна причина існуючих теоретико-концептуальних протиріч, на нашу думку, полягає не в тому, що відносини між етносами є такими вже складними самі по собі, чи в тому, що українська ситуація є в цьому відношенні винятковою. Визначення засад державної етнополітики в нашій державі стикається з набагато складнішою і нерозв’язаною досі проблемою концептуальних засад формування спільної української ідентичності, яка була б адекватною сучасним викликам національно-державного будівництва і реаліям XXI ст. (Див.: Додаток 1)

Пошук власної української ідеї, що може бути визначена як модель колективної самореалізації в контексті сучасної світової цивілізації, триває. Ця модель повинна включати в себе “формулу” національної ідентичності, що дає відповідь на те, а) хто такі українці, б) як

вони з'явилися як спільнота, в) які критерії ідентичності є базовими, а які змінними, а також – г) хто може стати українцем і за яких умов. У тлумаченні цієї проблеми стикаються два підходи, що представляють різні світоглядні засади національного будівництва.

Перший, **етноцентристський** підхід визнає національність успадкованою природною характеристикою людини і віддає перевагу українцям як "титольній нації" у визначенні орієнтирів розвитку України як держави. Другий підхід спирається на поняття т.зв. **"політичної нації"** і визнає всіх громадян держави Україна – українцями, а отже й однаковою мірою відповідальними за національний проект в цілому і в окремих його аспектах.

Ця концептуальна відмінність стає майже нездоланною перешкодою для національного порозуміння, коли мова йде про конкретні питання унормування суспільних відносин та пріоритетів державної політики. Такими є питання офіційної мови державних установ, міждержавних союзів, історичної пам'яті, культурної спадщини, інформаційної політики та ін. Перенесення дискусії навколо цих питань у політичну площину неодноразово призводило до гострих ідеологічних протистоянь та є суттєвою перешкодою для формування спільної ідентичності громадян України.

## **2. Загрози національній безпеці у сфері національної ідентичності**

**Кризовий стан національної ідентичності** в Україні констатується більшістю вітчизняних дослідників процесів націостановлення, що пов'язується із загостренням суспільно-політичної ситуації в країні, а також із невизначеністю пріоритетів та орієнтирів національного розвитку.

Криза ідентичності не є стихійним лихом чи фатумом національної історії, вона є закономірним етапом становлення будь-якої нації при її переході до державно-політичної самоорганізації, що неминуче супроводжується певною уніфікацією та узгодженням правил, цінностей та символів.

За даними соціологічного дослідження, понад 90 % респондентів сприймають Україну як свою Батьківщину; 99,5 % бачать майбутнє свого регіону у складі України; 65,5 % переконані, що відмінності між українськими регіонами не приведуть до розпаду країни; 61,9 % не погодилися із тезою про те, що західні та східні українці можуть вважатися двома різними народами (беззастережно підтримали цю думку лише 6,4 % опитаних). [Соціологічне дослідження Центру ім. О. Разумкова «Ідентичність громадян України: стан і зміни», травень-червень 2007 р.]

Сьогодні триває пошук спільних символів, культурних значень, що були б однаково значимими, прийнятними та сприймалися б усіма сегментами українського суспільства, що є неоднорідним за своїми мовними, соціокультурними ознаками.

Спільну історію трактують як об'єднавчий чинник 20,6 % респондентів, мову спілкування – 14,7 %, національну належність – 11,6 %, патріотичні почуття – 8,7 %, національну ідею побудови Української держави – 6,9 %. [Омнібусне дослідження "Громадська думка в Україні" було проведене Інститутом соціології НАН України у травні 2009 року.]

Пошук спільних соціокультурних сенсів виявляється досі проблематичним з огляду на вплив наслідків відмінного історичного минулого, геополітичних чинників, проблеми слабкості інститутів громадянського суспільства.

Межі розколотості суспільства багато в чому пов'язані з елементами регіональної поляризації. Змішаність, амбівалентність української політичної самоідентифікації почасти пояснюється насильницькими (в минулому) та пропагандистськими (сьогодні) зовнішніми втручаннями в процес національного самоусвідомлення.

Особливо чітко регіональний розподіл простежується у визначенні та ставленні до питань, які є традиційно гострими для суспільства (мовна політика, НАТО, оцінка історичних подій, взаємини з ЄС та зближення з РФ). Гострота подібних питань, зазвичай, посилюється у період виборів.

Ці негативні тенденції значною мірою зумовлені наявною ізолюваністю соціокультурного життя регіонів, браком комунікації, обміну та взаємодії між ними, а також зовнішніми впливами, що ускладнює формування цілісного національного простору.

За результатами спеціального опитування, більшість експертів вказали на існування протиріч у політичній, мовній та соціокультурній традиції між громадянами України, які проживають у різних регіонах країни. Так, 56 % відсотків респондентів відповіли ствердно, 30 % – визнали, що такі протиріччя скоріше існують, 14 % – вважають, що такі протиріччя "скоріше не існують, ніж існують". [Опитування "Організації громадянського суспільства та

формування загальнонаціональної ідентичності" проводилось Українським незалежним центром політичних досліджень впродовж січня-лютого 2009 року. В опитуванні взяли участь 50 експертів з 22 міст 17 областей України (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Черкаська, Кіровоградська, Волинська, Полтавська, Львівська, Луганська, Одеська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька обл.) та Автономної Республіки Крим.]

З огляду на викладене вище, національна приналежність громадян України має бути сформована, насамперед, на засадах спільного громадянства, утвердженні громадянських свобод, побудові консолідованої демократії, створенні умов для повноцінного та гармонійного розвитку культур національних меншин та етнічних груп.

Для цього є необхідні передумови. Як свідчать дані соціологічних опитувань, громадяни України (за виключенням Криму) виявляють високий рівень патріотизму, підтримують ідею єдності та територіальної цілісності України, пов'язують з нею своє майбутнє.

Провідною тенденцією останніх десятиріч дослідники відзначають зменшення ролі етнокультурних стереотипів у національній самоідентифікації всіх етнічних і національних груп та зростання ваги політико-світоглядних компонентів. Це, з одного боку, відкриває шлях до формування цілісного національного організму на громадянській основі, а з іншого – створює небезпеку політизації етнічності, під якою в даному контексті ми розуміємо використання етнічних маркерів ідентичності в політичній конкурентній боротьбі як засобів групової мобілізації.

Складність проблеми ідентичності, що не може бути однозначно розв'язана без суттєвих втрат для громадського спокою і стабільності держави, спонукає деяких спостерігачів відмовитися від її постановки в принциповій і гостро актуальній площині, що є, вочевидь, реакцією на надмірну політизацію цієї проблеми впродовж останніх років. Натомість пропонується на певний час відмовитися від ідеологічного протистояння і зосередити увагу держави і громадськості на вирішенні прагматичних завдань державного будівництва.

Однак ця перспектива є оманливою, і подібні заклики можна трактувати лише як тактичний крок у процесі подолання кризи ідентичності. Питання про ідентичність не може бути знятим з політичного порядку денного до того часу, поки в суспільстві не утвердиться скільки-небудь узгоджене розуміння критеріїв національної приналежності та імперативів суспільної поведінки, що з неї випливають. Це завдання не можна відкласти "на потім" і не можна довго вдавати, що воно не існує.

Відсутність сформованої спільної ідентичності, яка б поєднувала більшість громадян, не лише суттєво сповільнює поступальний розвиток українського суспільства, але й **створює** або критично посилює **низку загроз національній безпеці країни**.

Взаємозалежність між силою і привабливістю спільної ідентичності та рівнем захищеності національних інтересів і цінностей пов'язана з тим, що саме спільна ідентичність є основою буття спільнот, зокрема і народу (політичної нації) – суверенна у демократичній країні. Реалізація народного суверенітету ефективна лише тоді, коли висока суб'єктивна цінність ідентифікації з народом для членів цієї спільноти дозволяє погоджуватися на обмеження у реалізації важливих для них особистих, групових та корпоративних інтересів, неминучі при політичному врегулюванні існуючих у соціумі суперечностей та проблем.

Тому за умов слабкості спільної ідентичності **конфліктність політичного процесу** набуває якісно нового характеру. Виразники інтересів спільнот з конкуруючими ідентичностями сприймають дії та заяви своїх опонентів як загрозу власному суспільному буттю. Внаслідок цього різко зменшуються можливості для діалогу та пошуків компромісу зі спірних питань, будь які **протириччя стають антагоністичними**. Фактично, кожен важливий крок, особливо у сфері зовнішньої та гуманітарної політики розглядається виключно у руслі протистояння. Формується налаштованість на саботування будь яких ініціатив, які можуть принести "користь" опонентам, без огляду на ступінь їх потрібності чи навіть нагальності для суспільства у цілому.

Практика суспільних взаємодій, усталена у певних ідентичностях, руйнується, і політичні інститути втрачають можливості забезпечення комплексної комунікації та діяльності на задоволення інтересів групи. Месиджі політичних акторів сприймаються лише певними сегментами соціуму. Для отримання політичного капіталу політику чи партії достатньо позиціонувати себе як захисника інтересів носіїв тієї чи іншої конкуруючої ідентичності. Вже нині дія цього чинника стимулює окремих представників вітчизняного політикуму до спекуляцій на ґрунті ціннісно-світоглядного розшарування українського суспільства.

За таких умов при будь-якому загостренні політичної боротьби, зокрема під час проведення виборчих кампаній, зростають ризики спровокованих чи навіть спонтанних конфліктів, які можуть перерости у **самопідживлюване громадське протистояння** з непрогнозованими наслідками.

Безпосереднім наслідком фрагментації політичного поля через протистояння конкуруючих ідентичностей є низька легітимність **політичних інститутів, зокрема й вищих органів державної влади**, яка суттєво обмежує їх здатність виконувати свої нормативні функції.

Значна частина населення України у будь-якому випадку опозиційно налаштована до правлячих політичних сил не через їх конкретні кроки, а через суб'єктивні почуття загрози для носіїв певної ідентичності. Відповідний чинник обумовлює вразливість політичного керівництва України для зовнішнього тиску, заснованого на погрозах спровокувати та/або підтримати виступи проти влади.

Значною мірою з дією цього чинника пов'язана **загроза стабілізації перебування України у "сірій зоні" міжнародної політики**. Недостатній рівень спільної ідентичності у громадян унеможлиблює прийняття рішення, яке задовольнило б більшість суспільства. За таких умов настає феномен "двоїстої розколотої", коли вибір зовнішньополітичних стратегій однаковою мірою може бути здійсненим на користь різних напрямів, або навіть у принципі не реалізується, а окремі зовнішньополітичні заходи носять взаємосуперечливий характер.

Проблеми зі спільної ідентичності громадян впливають не лише на владу, але й **перешкоджають процесам формування політичної культури та громадянського суспільства**. Брак спільних цінностей та громадянських практик породжують низький рівень правової свідомості у громадян.

Недостатній рівень спільної ідентичності на рівні країни **значно посилює загрозу сепаратизму**. Перш за все, можливе зростання важливості регіональних ідентичностей, на основі яких здатні сформуватися потужні ірредентиські рухи.

Крім того, слабкість загальнонаціональної ідентичності призводить до зростання привабливості для представників етнічних групи, що компактно проживають у прикордонних регіонах України, ідентифікації себе з сусідніми державами. Відповідні настрої активно експлуатуються окремими зарубіжними структурами, зокрема і спеціальними службами, для діяльності, що суперечить національним інтересам України, створюють умови для можливого висунення територіальних претензій до нашої держави у майбутньому.

Наявність чіткого регіонального характеру ціннісно-світоглядного розшарування українського суспільства приводить до постійного використання у політичній боротьбі тем автономізації чи навіть виходу зі складу України тих чи інших територій. Хоча відповідні заяви носили переважно епатажний та ситуативний характер, у суспільному дискурсі поступово посилюються уявлення про об'єктивно обумовлений національно-ідентифікаційний розкол країни на "дві України", та про бажаність виключення з її складу окремих регіонів (у залежності від світоглядних преференцій західних або навпаки південно-східних). Показовою у цьому відношенні є позиція, висловлена відомим вітчизняним письменником Ю. Андруховичем. [Андрухович Ю.: Якщо переможуть помаранчеві, то Криму й Донбасу треба дати можливість відокремитися / Ю. Андрухович, О. Климончук: Інтерв'ю УНІАН, 22.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unian.net/ukr/news/news-387844.html>

За умов відсутності ефективної реалізації державної політики, спрямованої на нейтралізацію згаданих загроз, існує висока ймовірність, що розвиток відповідних суспільних процесів за негативним сценарієм призведе **до втрати суверенітету держави**. Це може відбутися через критичне зниження ефективності функціонування політичної системи, викликане внутрішніми конфліктами, через що вона не здатна буде належним чином реагувати на виклики і загрози. Іншим варіантом може стати зростання спільної ідентифікації громадян з іншими суспільствами та їх політичними інститутами, безпосереднє втручання у внутрішні справи та нав'язування спільних ідентифікацій з боку інших суб'єктів міжнародних відносин, кінцевим наслідком яких стане територіальна дезінтеграція країни. (Див.: Додаток 2)

Європейський досвід останніх двох сторіч пропонує цілу низку моделей **державної політики у сфері національної ідентичності**.

Першою і базовою серед них є політика національної уніфікації та вироблення єдиного стандарту ідентичності, що включає спільну самоназву, єдину мову, історію, пантеон національних героїв, сукупність публічних символів і ритуалів. Так формувалися основні європейські нації – французи, німці, італійці, поляки, росіяни, іспанці, угорці та ін.

Однак всередині основних європейських спільнот з'явилися носії альтернативних ідентичностей, які самі стали претендувати на національне самовизначення. Невдачі у боротьбі проти національних рухів змусили панівні політичні еліти шукати нових моделей політики ідентичності. Найбільш відомими серед них є концепція національно-культурної автономії, що зародилася в середовищі австрійської соціал-демократії, а також "національна політика" російських більшовиків.

Як відомо, Австро-Угорська імперія припинила своє існування після Першої світової війни, а СРСР – тільки наприкінці ХХ ст. Та вироблені в цих багатонаціональних утвореннях принципи й моделі державної політики в національному питанні й сьогодні світоглядно визначають підходи та вибір інструментів політики в регіоні Центральної та Східної Європи. Так, концепція національно-культурної автономії законодавчо закріплена сьогодні в Російській Федерації, відповідна законодавча база була створена у 1996 році. А залишки радянських підходів до національної ідентичності знаходять свій прояв у поняттях "національності" (відмінної від громадянства й зафіксованої у паспорті), "титульної нації", "корінного народу", а також у багатьох поведінкових стереотипах і реакціях, що характеризують прояви ідентичності та міжетнічні взаємини в пострадянських суспільствах.

Тим часом, для старих європейських демократій імператив національного самовизначення значною мірою втратив свою гостроту. На карті Європи лишилося кілька спільнот, які ще не досягли повноти своєї національної самореалізації (каталонці, баски, шотландці, корсиканці та ін.), але на порядку денному європейської суспільної думки вже стоять інші виклики та завдання. Серед них найголовніші – формування наднаціональної ідентичності громадян Європейського Союзу та необхідність пристосувати суспільні інститути до наслідків масових міграційних процесів.

Відповідно сучасні європейські моделі представлені політикою ідентичності ЄС та теорією і практикою мультикультуралізму.

Крім того, дослідники вказують на те, що особливістю сучасних ідентифікаційних процесів є зіткнення дискурсів традиційного, модерного та постмодерного суспільств. Нашарування дискурсів і породжує розколотість ідентичності. Ключовим у такому випадку стає завдання пошуку такого дискурсу, який має надати соціуму цілісність та ціннісну вкоріненість. Ускладнення соціальної, економічної, політичної, культурної сфер життя суспільства створює множини перспектив, життєвих моделей, стратегій і перетворює питання про вибір з цього розмаїття в проблему. В цьому контексті вибір ідентичності може розглядатися як подолання протиріччя між намаганням зберегти цілісність та поширюваним різноманіттям у часі і просторі.

Аналіз європейської практики дозволяє сформулювати ***наступні рекомендації щодо здійснення стратегічного впливу на процеси формування спільної ідентичності в Україні.***

У публічній сфері необхідно обмежити зовнішні втручання, які здійснюються на підтримку конкретних ідентичностей, забезпечити прийняття концепції інформаційної безпеки, розбудувати сегментну комунікацію з різними суспільними групами, посилити роль норм через введення посилення на базові цінності українського суспільства. Формування української громадянської ідентичності передбачає актуалізацію політичних компонентів спільної ідентифікації українців таких, як громадянство, спільні права та обов'язки, національні інтереси тощо.

Слід зменшити роль культурних детермінацій у взаємодії громадян та політичних інститутів. Нова громадянська ідентичність має бути засвоєна на рівні адміністративних органів влади через механізми внутрішньоінституційної соціалізації. Нарешті, формування спільної ідентичності на рівні суспільства передбачає розбудову ефективного діалогу політичних інститутів та громадянського суспільства. З цією метою органи влади мають мотивувати виникнення громадських організацій в професійних суспільних групах. Пряма комунікація влади та громадських організацій сприятиме засвоєнню громадянської ідентичності на рівні суспільства.

Втім, за більшістю соціометричних та політико-культурних ознак українське суспільство більше виявляє свою спільність з пострадянськими національними спільнотами, ніж із європейськими. Тому при формуванні концептуальних засад становлення і розвитку національної ідентичності доречно врахувати й досвід найближчих східноєвропейських сусідів.

Аналіз російського і білоруського підходів у сфері ідеологічної легітимізації національних державних проектів приводить нас до наступних висновків. Свідомі й

психологічні установки «радянської людини» є на сьогодні базовим чинником суспільних процесів і реакцій більшості населення в країнах пострадянського простору, особливо тих, що не мали тривалого досвіду незалежності в ХХ ст. й протягом значного історичного часу входили до складу Російської імперії.

Ігнорування цих установок чи спроба їх докорінної зміни в короткотерміновій перспективі призводить до кризового стану суспільної свідомості й породжує конфліктність на всіх соціальних рівнях. Тільки врахування цих установок і їх адаптація до пропонуванних проектів політико-культурної модернізації може в підсумку дати стабільну національно-державну модель.

Національна специфіка та спільність історичної долі формується не стільки змістом **понять і символів**, що утверджуються у суспільній свідомості, скільки самою наявністю таких об'єднуючих символів, які повинні апелювати до емоцій і свідомості кожного члена спільноти. Такі поняття і символи з'являються тільки тоді, коли в центрі національного самоусвідомлення опиняються смисли і події, пережиті і персонально відчуті всіма, а не лише частиною населення країни.

**Спільна історія**, навіть внутрішньо конфліктна і суперечлива, об'єднує націю значно органічнішим чином, ніж привнесені ззовні абстрактні чи узагальнені уявлення і цінності, що не мають опертя на внутрішній досвід людини.

На тлі інших східнослов'янських національно-державних проектів, що реалізуються переважно за реакційним сценарієм «повернення в СРСР», Україна має шанс на стратегічне лідерство в регіоні тільки в тому разі, якщо в своєму розвитку відмовиться від цього сценарію і запропонує модель подолання пострадянської інерції та прискореної модернізації в річищі самостійно сформованих ідейних і ціннісних орієнтирів.

### **3. Загрози національній безпеці у сфері міжетнічних відносин**

В Україні досить значна частка населення, що не відносить себе до етнічної української спільноти (22,2 % згідно з останнім Всеукраїнським переписом населення 2001 р.). Ці етнічні меншини суттєво відрізняються за своєю кількістю (8,3 млн росіян, 276 тис. білорусів, 259 тис. молдаван, 248 тис. кримських татар та ін.), статусом (корінні й некорінні), територіальним розміщенням – дисперсним (росіяни, білоруси, вірмени, євреї) чи компактним (кримські татари, угорці, румуни). Крім того, цей комплекс питань так само, як і питання національної ідентичності, є суттєво політизованим в сучасній Україні, тому вимагає особливої уваги з боку державних органів влади.

Пріоритетами **державної політики у сфері міжетнічних відносин** є: підтримка процесу мовно-культурного відродження етнічних спільнот України; сприяння у задоволенні мовних, культурних, освітніх потреб українців за кордоном, проблема інтеграції, соціальної адаптації колишніх депортованих громадян в українське суспільство, контроль над міграційними процесами.

Декларація прав національностей України визначає, що народи, національності, етноси, які мешкають в Україні, мають право на збереження їх традиційного розселення і забезпечення існування національно-адміністративних одиниць, право вільно користуватися своїми мовами, використовувати національну символіку, відзначати національні свята, брати участь у традиційних обрядах своїх народів, підтримувати контакти із своєю історичною батьківщиною. Держава зобов'язується забезпечувати рівні права всім народам і національним групам, належні умови для розвитку національних мов і культур, збереження пам'яток історії та культури всіх народів, можливість створювати національні культурні центри і товариства, земляцтва та об'єднання.

Згідно зі ст. 10 і 11 Конституції в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин, сприяння розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Закон України «Про національні меншини в Україні», прийнятий у розвиток Декларації прав національностей України, гарантує національним меншинам право на національно-культурну автономію; користування і навчання рідною мовою, вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства; розвиток національних культурних традицій; використання національної символіки; відзначення національних свят; сповідування своєї релігії; задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації тощо.

Реалізація положень Закону «Про національні меншини в Україні» та «Про об'єднання громадян» сприяла активному процесу створення національно-культурних товариств як на всеукраїнському, так і на регіональному рівнях. Наприкінці 2008 р. в Україні діяло близько 1800 громадських організацій національних меншин, 39 з них мають всеукраїнський статус. Практичним механізмом реалізації державної політики щодо збереження етнічної самобутності національних меншин є державна фінансова підтримка етнокультурної діяльності їх громадських організацій.

Серед важливих документів останніх років, спрямованих на вирішення етнонаціональних питань, можна відзначити: Розпорядження Президента України від 21 вересня 2001 року № 252/2001-рп «Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств»; Розпорядження Президента України від 23 вересня 2005 р. № 1172/2005-рп «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігій і церкви». У законодавчій сфері цьому питанню були присвячені проекти: Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» від 04.09.2003 р. №3558; Закону України «Про національно-культурну автономію національних меншин в Україні» від 14.09.2005 р. № 3764-1.

З метою всебічного сприяння збереженню громадянської злагоди в суспільстві, гармонізації міжнаціональних відносин, розвитку етнічної, культурної, мовної та духовної самобутності національних меншин України Указом Президента України від 19 квітня 2000 року № 600 було створено Раду представників громадських організацій національних меншин України. Цей консультативно-дорадчий орган було ліквідовано Указом Президента України № 428/2006 від 22 травня 2006 року, коли було створено Раду з питань етнонаціональної політики. Проте ця Рада від початку свого існування виявилася фактично бездіяльною і була ліквідована Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 488/2010.

Україна поділяє визнані міжнародні стандарти захисту прав національних меншин і приєдналася до всіх головних європейських та міжнародних конвенцій і хартій щодо захисту цих прав, зокрема до рамкової конвенції Ради Європи від 1 лютого 1991 р. «Про захист національних меншин».

На підтримку мов національних меншин спрямовуються кошти за бюджетною програмою «Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин». У межах виділених коштів Держкомнацрелігій щорічно підтримує різноманітні культурно-просвітницькі та мовно-освітні заходи, які сприяють вивченню мов національних меншин, а також видання посібників, словників, довідників мовами національних меншин, програм, планів, науково-методичних видань для недільних шкіл. За цією ж програмою було профінансовано низку заходів, спрямованих на підтримку і розвиток 13 мов національних меншин, відповідно до яких застосовуються положення Хартії.

Активізувалося міжнародне співробітництво України у сфері задоволення мовно-культурних потреб національних меншин. Працюють українсько-словацька та українсько-угорська міжурядові двосторонні комісії щодо забезпечення прав національних меншин. Також функціонує Підкомісія з питань співробітництва в галузі культурно-мовних потреб національних меншин Підкомітету з питань гуманітарного співробітництва українсько-російської міждержавної комісії. Підписано міжурядову угоду між Україною та Болгарією, а також парафоровано міжурядову угоду між Україною та Республікою Молдова щодо взаємного захисту прав національних меншин.

Щодо нагальних завдань, що стоять перед державою у сфері етнонаціональної політики, то тут слід виділити такі проблемні напрями:

**Недосконалість нормативно-правової бази у сфері забезпечення прав національних меншин, невизначеність концептуальних засад державної етнонаціональної політики в Україні.** Декларативно залишається низка положень законодавства щодо забезпечення прав національних меншин, що ускладнює їх практичне застосування. Не внесено зміни до Закону України «Про національні меншини в Україні»; законодавчо не унормовано правові засади екстериторіальної самоорганізації етнічних спільнот, національно-культурної автономії та статусу представницьких органів національних меншин та корінних народів та їхнього представництва в органах державної влади. Не вироблено правові механізми взаємодії між представницькими органами етнічних спільнот і органами державної влади та місцевого самоврядування. Затягнувся процес ухвалення Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України», внаслідок чого її цілі, методи та засоби впровадження залишаються не артикульованими.



**Відсутність офіційного тлумачення базових понять етнонаціональної політики, таких як «українська нація», «титульний етнос», «національність», «корінні народи», «етнічна група», «етнічна спільнота»,** тощо, породжує контрверсії в трактуванні та вживанні даних термінів у політичному та інтелектуальному дискурсах. Наприклад, текст чинної Конституції України, як й ініційований Президентом України Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (преамбула, статті 13,14, 27, 56), оперує рядом принципових понять в етнонаціональній сфері, проте не дає їх визначення (окрім поняття Український народ). Це породжує різночитання, створює підґрунтя для політичних маніпуляцій.

Вдалим прикладом впорядкування відповідної термінології можна вважати пропозицію авторів Концепції державної етнонаціональної політики щодо розмежування понять «національна меншина» та «етнічна група». [Кресіна І., Лойко Л., Явір В. Концепція державної етнонаціональної політики (проект) // Політичний менеджмент. – 2010. – № 2. – с. 67.]

Та будь-які зміни нормативної бази міжетнічних взаємин повинні спиратися на виважені підходи, щоб вони не створили нові проблеми, не розділили далі українське суспільство, а були спрямовані на його об'єднання й стабілізацію.

Прикладом таких ризиків може бути пропозиція щодо вилучення з тексту Конституції поняття «корінних народів», як це пропонується авторами проекту Концепції державної етнонаціональної політики групи авторів з Інституту держави і права ім. В. М. Корецького. [Кресіна І., Лойко Л., Явір В. Концепція державної етнонаціональної політики (проект) // Політичний менеджмент. – 2010. – № 2. – с. 71.]

Недоречність використання цього терміну в конституційному тексті обґрунтовується також іншим колективом вітчизняних фахівців з етнополітології. [Етнонаціональна структура українського суспільства. Довідник / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко, К. О. Чернова. – К.: Наукова думка, 2004. – с.4.] Однак слід враховувати ту обставину, що сфера колективних уявлень оперує передовсім символічною, а не логічною інформацією. Тому навіть понятійна чіткість і політична доцільність в даному випадку не повинні, на нашу думку, завдавати непередбачуваних за своїми наслідками ударів по національній ідентичності як заангажованих у відповідну світоглядну схему українців, так і представників іншої спільноти, що може пов'язувати з цим пунктом Конституції національно-державницькі надії, – кримських татар. (Див.: Додаток 3)

**Проблема задоволення мовно-культурних та освітніх потреб етнічних спільнот.** Відсутність комплексної державної політики у даній сфері призводить до зростання темпів мовної та культурної асиміляції більшості етнічних спільнот у бік російськомовних культурних зразків. Проблема загострилась в умовах економічного спаду, суттєвого скорочення бюджетного фінансування відповідних державних програм.

**Ігнорування етнокультурних особливостей регіонів у розробці та реалізації державної освітньої політики.** Організація процесу освіти для представників національних меншин містить комплекс проблем, серед яких: відсутність достатньої кількості якісних освітніх програм, належно розроблених методик викладання мовами меншин; брак систематичної професійної підготовки та підвищення кваліфікації вчителів, які працюють у школах з викладанням мовами нацменшин.

Одним з пріоритетних завдань постає необхідність **досягнення високого рівня міжетнічної толерантності** та відсутності етнічних (расових) стереотипів, а також унеможливлення використання **етнічного профайлінгу** у діяльності правоохоронних органів, застосування якого в Європі розцінюється як форма дискримінації з боку правоохоронних органів. На наявність дискримінації за національно-етнічними ознаками у діяльності правоохоронних органів неодноразово звертали увагу вітчизняні правозахисні організації (Українська Рада у справах біженців та Українська Гельсінська спілка з прав людини).

Протягом останніх років в Україні фіксується зростання злочинів стосовно іноземців, з приводу чого неодноразово висловлювали занепокоєння ряд міжнародних організацій. Підтвердженням цієї негативної тенденції є і статистичні дані МВС: з 2002 по 2008 рік їх кількість збільшилася з 604 до 1054; у 2009 році – до 1359 (динаміка зростання у цьому році складала 13 %); за перше півріччя 2010 року – 467 (динаміка – 3.3 %). [[http://mvsinfo.gov.ua/statistika/StatistikaMVS\\_2010-6.xls](http://mvsinfo.gov.ua/statistika/StatistikaMVS_2010-6.xls)]

Оскільки ця тенденція супроводжувалась популяризацією діяльності молодіжних радикальних рухів, в Україні актуалізувалась проблема протидії злочинам, скоєних на ґрунті ненависті. Однак, всупереч положенням спільної вказівки Генеральної прокуратури України та МВС від 06.02.2009 року, Плану заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на

період до 2012 року, правоохоронними органами не ведеться окремий статистичний облік злочинів, що вчинені на ґрунті расової, національної та релігійної нетерпимості.

Існуючі положення кримінального законодавства України у сфері злочинів на ґрунті ненависті рідко застосовуються, що зумовлено складністю їх кваліфікації відповідно до положень ст.161 Кримінального кодексу України. Наявна практика небажання правоохоронних органів кваліфікувати злочини на ґрунті расової, національної та релігійної нетерпимості правоохоронними органами та віднесення їх до інших категорій (хуліганство, вбивство, розбійницький напад, вандалізм тощо). За експертними оцінками кількість порушених справ та судових вироків за даною статтею не відповідає істинному масштабу расистських та ксенофобних дій, в тому числі, організованого характеру.

*Підготовлено у відділі етнополітики та внутрішньополітичної безпеки НІСД,  
керівник авторського колективу – д.політ.н. М. М. Розумний*

### **Додаток 1. Теоретичні засади етнополітики**

Теоретичні питання етнонаціонального розвитку вивчає спеціальна наука – **етнополітологія**. Її завданням стало унормування та концептуалізація відповідних понять та принципів у межах цілісної системи наукових поглядів. Протягом станніх двох десятиріч зростання етнічної конфліктності та зміни на політичній карті Європи все наполегливіше формували запит на таку понятійну визначеність та концептуальну переконливість.

В результаті виникла ціла галузь знань про “етнополітичну сферу людського буття, тобто сферу взаємодії етнічного, національного та політичного і зокрема, етноси, нації, етнонаціональні меншини, їх взаємовідносини між собою, а також з державою” [Картунов О. В. Вступ до етнополітології: науково-навчальний посібник. – К., 1999. – С. 5.]

Оскільки національний принцип закладений в основі уявлень про суверенітет більшості сучасних держав, у тому числі й України, то етнополітична проблематика охоплює собою досить широке поле досліджень і актуальних суспільних дискусій, в основі яких лежить проблема легітимності національної держави та її політики загалом. Тому невипадково, що відповідна спеціальність, за якою здійснюється захист дисертацій в Україні на здобуття ступенів кандидата і доктора політичних наук, має подвійну назву – „Етнополітологія та етнодержавознавство”.

Однією з визначальних методологічних проблем, з якою стикається етнополітологія як наука, є розрізнення етнічного і національного. У більшості праць із цієї тематики етнічне розуміється як **протонаціональне** у тому сенсі, що воно є **протополітичним**. Етнічність є завжди ніби стихійною і виступає латентною формою національності. На практиці етнічна ідентифікація реалізується як безпосереднє розрізнення “своїх” і “чужих” та оперування відповідними маркерами – мови, поведінки, елементів культури, відношенням до сфери сакрального тощо.

Загалом, якщо розглядати етнічність поза телеологією національної емансипації, то етнічна спільнота є, власне, тією “спільнотою” Ф.Тьоніса, що виражає принцип соціальності в його архаїчному вигляді. У західній науці такий стан людської самоорганізації досліджується соціальною та культурною антропологією. Однак підхід етнології (етніки) від антропологічного відрізняється тим, що в ньому визначається предметом дослідження: антропологія вивчає **спільне** в житті й організації етнічних спільнот, а етнологія – їхні **відмінності**. Оскільки ж узагальненої абстрактної “спільноти” в дійсності не існує, так само, як не існує й узагальненої “нації”, то емпіричний предмет цих наук цілком збігається.

Суперечливість уявлень про етнічність як передумову національності полягає в тому, що етнічне самоусвідомлення завжди відбувається ніби “заднім числом” – після того, як виникає національна світоглядна детермінація і пов’язана з нею культурно-політична мета самовизначення.

Етнічна ідентичність природним чином реалізується у сфері традиційної культури і побуту, але щойно вона наповнюється політичним змістом і особливо коли бере на озброєння імператив національного самовизначення, така ідентичність вже є національною. Умовність цієї межі між етнічною і національною приналежністю спонукає навіть авторів авторитетних видань вводити до наукового обігу неологізм «українська етнонація». [Етнонаціональна структура українського суспільства. Довідник / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко, К. О. Чернова. – К.: Наукова думка, 2004. – с. 5.]

Втім, цьому феномену є логічне пояснення, якщо припустити, що етнічність в структурі національної свідомості виконує легітимаційну роль, яка стала можливою і необхідною в контексті секулярного новоєвропейського світогляду. Цей світогляд оперував поняттям народного суверенітету, але не мав онтологічного опертя в своєму гіпостазуванні суб'єкта народного волевиявлення. Потреба в такому уявленому суб'єкті виникла з того часу, як легітимність монархічного джерела влади втратила свою чинність.

У цьому цивілізаційному контексті політизація етнічності є природним і неunikним явищем, про що свідчить безперервний процес національного самовизначення та створення нових незалежних держав у Європі, що розпочався з Віденського конгресу 1815 р. і триває до наших днів.

Поняття **національного самовизначення** відображає один з ключових підходів щодо засад державотворення, який утвердився спочатку в Європі, а потім і в усьому світовому співтоваристві. Самовизначення – це принцип, згідно з яким кожна спільнота має право на вільне влаштування свого громадського і політичного життя, сама вирішує питання про принципи внутрішньої політичної організації, зовнішньополітичні орієнтації тощо. На підставі цього принципу за кожним народом визнається право на утворення власної держави або добровільне входження в договірні відносини з іншими народами на засадах федерації, конфедерації, союзу держав тощо.

Принцип національного самовизначення базується на уявленні про спільноту як повноцінний суб'єкт, а також про збірну волю громадян як джерело суверенітету і головну підставу для реалізації тієї чи іншої державної політики.

Національна самосвідомість та побудована на ній політична самоорганізація спільноти базується на кількох пов'язаних між собою уявленнях, а саме:

- про витоки національної ідентичності в історії і культурі минулого;
- про національну індивідуальність як сукупність неповторних рис характеру, долі тощо;
- про бажаний статус спільноти в чинному державно-політичному контексті;
- про наявне становище спільноти та обмеження самовизначення, що з нього

випливають;

- про місію нації у світовому чи цивілізаційному контексті;
- про шляхи досягнення бажаного статусу і реалізації національної місії.

Формування цих уявлень є головною передумовою існування повноцінної та конкурентноспроможної національної ідентичності.

Таким чином, етнополітика як сфера діяльності та наукової рефлексії має справу, з одного боку, з базовим **принципом** спільнотного існування людини – **розрізненням “своїх” і “чужих”**, – а з іншого, з його актуальною культурно-історичною реалізацією в **явищі національної самосвідомості**. У динамічному вимірі реальної політики головним предметом етнополітології є, на нашу думку, **процеси національного самовизначення**.

Відповідно до цих наукових підходів, у етнонаціональній сфері очевидним чином окреслюються два важливих напрями державної політики, які є пов'язаними між собою, але суттєво різняться за завданнями і методами здійснення:

**1. Політика ідентичності** стосується майже всіх аспектів суспільного життя – утвердження атрибутів і символів державності, мовної політики, виховання молоді, освіти, практично всіх гуманітарних і суспільствознавчих галузей науки, інформаційної сфери, пріоритетів зовнішньої політики, економічного протекціонізму та ін.

**2. Політика регулювання міжетнічних відносин** є складовою частиною політики ідентичності і включає в себе підтримку і захист інтересів етнічних груп і національних меншин, протидія проявам ксенофобії та нетерпимості на культурному, етнічному та релігійному підґрунті, сприяння інтеграції меншин до політичної нації.

## **Додаток 2. Проблема набуття подвійного громадянства мешканцями прикордонних регіонів України та місць компактного проживання представників національних меншин**

Досить тривожним симптомом у цьому сенсі є проблема **незаконного набуття громадянами України громадянства інших держав**, що нині має ознаки сталого процесу, з тенденцією до збільшення кількості порушень законодавства у цій сфері та урізноманітнення їх способів. Передумови до набуття громадянами України громадянства інших країн існують, насамперед, у Республіці Румунія, Угорській Республіці, Російській Федерації Республіці Польща, Республіці Молдова, а також у країнах, які безпосередньо не межують з Україною –

Державою Ізраїль, Федеративною Республікою Німеччина. Відповідними органами суміжних держав активно здійснюється видача національних паспортів громадянам України, що компактно проживають на території Прикарпаття, Закарпаття, Буковини, Автономної Республіки Крим, а також в Донецькій, Луганській та інших областях сходу України.

Значну стурбованість викликає у цьому питанні політика Румунії. Ухваленим 29 жовтня 2009 року законом значно лібералізовано процедуру отримання громадянства цієї країни **особам, що проживали на території Румунії у межах 1940 року та їх нащадки до третього коліна**, „які втратили громадянство через незалежні від них обставини”. Кандидати звільняються від обов’язкової співбесіди на предмет володіння румунською мовою. [Румунія упрощає процедуру вступлення в громадянство для жителів Молдавії – РІА Дністр, 29.10.2009. – <http://dniester.ru/content/rumyniya-uproshchaet-proceduru-vstupleniya-v-grazhdanstvo-dlya-zhiteley-moldavii>].

Важливо також, що нова процедура ускладнює можливість виявлення випадків отримання подвійного громадянства, оскільки дозволяє отримати громадянство Румунії без особистого візиту заявника до органів влади чи дипломатичних установ, крім того, скасовується вимога щодо оприлюднення списків осіб, що набули громадянство Румунії у офіційному друкованому органі.

Особливі ризики пов’язані з добровільним вступом осіб, які зберігають громадянство України, на військову службу іншої держави. Зокрема, у Севастополі громадяни України, вступаючи на контрактну військову службу до частин Чорноморського Флоту Російської Федерації, набувають у спрощеному порядку її громадянство, при цьому втрата ними громадянства України нормативно не оформлюється.

Слід зазначити, що окремі положення законодавства України у сфері громадянства мають суперечливий характер. Підпунктом 1 статті 2 Закону України „Про громадянство України” визначено, що законодавство України про громадянство ґрунтується на принципі єдиного громадянства. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Водночас, відповідно до статті 19 не передбачається автоматичної втрати громадянства України у разі добровільного набуття громадянства іншої країни, що не відповідає вимогам статті 4 Конституції України. Існуюча практика демонструє, що без бажання особи відмовитись від українського громадянства, позбавити її українського громадянства надзвичайно складно.

Із зазначеного випливає можливість посилити протидію набуттю подвійного громадянства шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Так, Верховною Радою України 9 лютого цього року прийнято у першому читанні проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо громадянства", спрямований на недопущення випадків подвійного громадянства.

Водночас діяльність правоохоронних органів сама по собі не є ефективною відповіддю на виклики подвійного громадянства, зокрема набуття його населенням прикордонних територій, які потенційно можуть стати предметом територіальних претензій. Чинником, що ставить відповідне правопорушення на рівень серйозної загрози національній безпеці країни, є питання ідентичності.

Втрачання у внутрішні справи України під приводом захисту прав власних громадян можливе лише при активній співпраці мешканців відповідних регіонів (проведення ними акцій громадської непокори, масова відмова співпрацювати з органами державної влади, звернення до держави, що надала друге громадянство за захистом своїх прав тощо). У свою чергу, така співпраця у широких масштабах можлива лише у випадку, коли власну самоідентичність, візію власного майбутнього вони пов’язуватимуть з іншими політичними націями.

Наразі набуття другого громадянства українцями визначається переважно соціально-економічними причинами (отримання можливості доступу до Шенгенської зони, ринку праці країн, які надають громадянство тощо). Подібні причини, як правило, не здатні спонукати до радикального протистояння з державою, враховуючи, що неминучі ризики такого протистояння стравлять під сумнів будь які матеріальні вигоди. Крім того, прискорений поступальний розвиток як всієї економіки України, так і регіонів, де найбільш поширені випадки набуття подвійного громадянства, здатний суттєво знизити інтерес до „диверсифікації” правової належності особи.

Водночас, без формування потужної національної ідентичності в Україні вплив інших політичних націй та відповідних держав, усталені національні проекти яких пропонують

особам, етнічним та регіональним спільнотам перспективу, безпеку та стабільність, може призвести до втрати Україною суверенітету над відповідними регіонами якщо не де-юре, то де-факто впродовж 15-20 років, а за негативних сценарії – навіть раніше.

### **Додаток 3. Проблеми інтеграції кримських татар в українське суспільство**

Серед етнополітичних проблем, що стоять перед Українською державою сьогодні, чи не найбільш гострою є ситуація навколо реалізації **прав осіб, депортованих та репресованих за національною ознакою**. Зокрема, вимагають термінового вирішення культурні, економічні та політичні проблеми облаштування на новому місці проживання представників кримськотатарського народу, їх соціальної адаптації та інтеграції в українське суспільство.

Одним із пріоритетів внутрішньої політики держави, що має велике значення для збереження соціально-економічної стабільності, національної безпеки та міжнародного авторитету України – є забезпечення необхідних умов для повернення, облаштування, соціальної адаптації та інтеграції колишніх депортованих громадян в українське суспільство.

Ефективність зусиль Української держави щодо відновлення прав та задоволення потреб кримських татар, знижується внаслідок недосконалості законодавчої бази забезпечення процесу репатріації та відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою; невідповідності бюджетних асигнувань реальним потребам з виконання державних програм у сфері облаштування та інтеграції репатріантів; недостатнього рівня державної підтримки соціокультурного розвитку корінних народів та національних меншин в регіоні.

За даними Державного комітету у справах національностей та релігій України, у 2009 р. на реалізацію Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 р. виділено лише 53,3056 млн грн при потребі у 108,622 млн грн. Загальне недофінансування даної програми за період 2006-2009 роки склало 103,0 млн грн. У черзі на отримання державного житла у міських і сільських радах перебувають більше 7 тис. сімей (27 тис. осіб) та 16 тис. сімей (64 тис. осіб) індивідуальних забудовників з числа кримських татар.

Нагальність проблеми підтверджується даними соціології: у 2008 р. 62,9 % мешканців Криму визнали існування в автономії проблем в міжетнічних відносинах. Розв'язання проблеми ускладнює відсутність цілісної стратегії регулювання етнополітичних взаємин у регіоні. Державна програма соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 року № 1067, орієнтована, передусім, на розв'язання соціально-економічних, а не етнополітичних проблем регіону.

Існування великого комплексу соціально-економічних, політико-правових та соціогуманітарних проблем в сфері інтеграції кримських татар до українського соціуму негативно відбивається на етнополітичній ситуації в регіоні. Дані соціологічних досліджень демонструють, що в АР Крим зберігається високий рівень дистанційованості до кримських татар з боку російськомовного населення, існують прояви дискримінації, простежується тенденція анклавізації кримських татар. Це підтверджують дані соціологічного опитування Центру Разумкова: більшість кримських татар (58,5 %) – визнають прояви дискримінації, ще 23,8 % – упевнені, що вона існує в Криму як явище. [Соціологічне дослідження Центру О. Разумкова „Особливості соціально-культурної і громадянської ідентичності домінуючих в АР Крим національно-етнічних груп”, проведене у жовтні-листопаді 2008 р.]

Спостерігається зростання рівня конфліктності у стосунках між кримськими татарами та російськомовним населенням Криму. В її основі: суттєві культурні та релігійні відмінності між різними етнічними групами населення; неефективність політики щодо регулювання етнополітичної ситуації на півострові; загальне незадоволення громадян рівнем своєї соціальної та правової захищеності.

Попри значну роботу з вивчення цих проблем, проведену державними органами України та представницькими органами кримськотатарського народу, до цього часу немає повного взаєморозуміння між його політичним керівництвом і державною владою з питань відновлення економічних, соціальних, культурних і політичних прав кримськотатарського народу, визначення його місця у правовому просторі України та її державній системі. Це призводить до втрати довіри до влади, як української, так і кримської, і погіршення міжнаціональних відносин у Криму.

Сьогодні серед проблем облаштування кримських татар, що повернулися на батьківщину, найгострішими є наступні.

**Проблема земельних відносин в АР Крим**, наявний диспаритет у доступі до земельних ресурсів між різними верствами населення має переважаючий вплив на етнополітичну ситуацію, динаміку соціально-економічних процесів на півострові. (Зауважимо, що ситуація в земельній сфері у кожному районі АР Крим різна: в Північному Криму актуальність земельної проблеми та її вплив на сферу міжетнічних відносин є мінімальними.)

У суспільстві традиційно поширені негативні стереотипи щодо самозахоплення землі виключно з боку кримських татар. Але існує ряд фактів, що спростовують подібне твердження, – земельні самозахоплення здійснюють громадяни різної етнічної приналежності. Етнонаціональний фактор, стереотипи в цій сфері використовуються як ширма для непрозорої діяльності державних органів у земельній сфері. Земля для кримських татар – не просто матеріальний ресурс, це частина їхньої ідентичності. Однією з причин загострення земельної проблеми останніми роками є рішення Кримського облвиконкому 1989 р. про заборону прописувати кримських татар, які поверталися до Криму, в Сімферополі і районі, у Великій Ялті, Великій Алушті, Судаку, Феодосії, Євпаторії і Бахчисарайському районі – саме там, де їх найбільше мешкало до депортації. Репатріанти були змушені селитися у депресивних сільськогосподарських степових регіонах півострова з найбільшим рівнем безробіття, зруйнованою інфраструктурою, безліччю соціальних та економічних проблем.

Попри десятки різних міжвідомчих нарад і засідань, в тому числі – РНБО, Кабміну України, Ради міністрів Криму, створення цілої низки комісій і робочих груп, земельна проблема репатріантів не втрачає своєї гостроти.

Рада міністрів АР Крим затвердила «План заходів із облаштування і соціально-культурного розвитку депортованих громадян в АРК» на 2010 р. У ньому йдеться про підвіз води, оздоровлення дітей, видання навчальної і художньої літератури кримськотатарською мовою, зміцнення бази освітніх і культурних закладів, але нічого немає про земельну проблему. Водночас кримський уряд ухвалив перелік земельних ділянок обсягом 707 га, які ближчим часом буде виставлено на аукціон.

Земельна проблема є актуальною темою і у сфері **міжконфесійних відносин**, зокрема стосовно виділення землі під будівництво культових споруд. Маючи соціально-економічну складову, земельні суперечки впливають на міжконфесійні відносини, що веде до актуалізації конфліктів у Криму (Бахчисарайський район, конфлікт навколо землі Свято-Успенського монастиря).

Існуюча правова база демонструє свою непридатність для регулювання ситуацій, коли релігія стає ресурсом або інструментом у політичній боротьбі. Нормативні акти, що передбачають повернення майна релігійних організацій неузгоджені з іншими нормативно-правовими актами, не містять чіткої атрибуції типів об'єктів, що підлягають поверненню, чітких часових рамок щодо визначення термінів для подачі претензій, так і історичної точки відліку, на момент якої певний об'єкт уважався власністю тієї чи іншої релігійної громади.

Конфліктним є й питання доцільності **повернення у Криму історичних (кримськотатарських) топонімів**. Зміна топонімів свідчитиме про зміни в «символічно-ціннісному просторі» Криму на користь кримськотатарської спільноти, а володіння цим простором відбиває володіння матеріальним простором з усіма його ресурсами (70 % кримських татар вважають це за доцільне, а 70 відсотків представників слов'янської спільноти – недоцільним), що й зумовлює значний конфліктний потенціал цього питання. [Дослідження Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 5. – С. 18.]

**Відсутність регіонального підходу до освітньої політики в мовному вимірі** стосовно Криму, підтримки мовно-культурних прав етнічних груп створюють додатковий фактор напруги. Задоволення освітніх потреб є важливим чинником, що забезпечує збереження національно-етнічної самобутності спільноти та впливає на соціальне самопочуття громадян. Ситуація з покращення рівня освіти кримськотатарською мовою гальмується обмеженими бюджетними можливостями органів місцевого самоврядування, а також обмеженою кількістю фахових вчителів, що не може не позначитися на якості освітнього процесу.

В останні два-три роки спостерігається **активізація ісламського фактору** в житті Криму. Можна говорити про ісламізацію кримсько-татарського руху, що дає можливість залучати до нього не тільки увагу міжнародної спільноти, як це було зроблено лідером Меджлісу М. Джемільовим (виступ у Європарламенті, березень 2010 р.), але й підтримку

впливових мусульманських кіл Саудівської Аравії, Турції, Пакістану, Ірану, Йорданії. Крим відвідує багато релігійних місіонерів з ісламських держав, розповсюджується література ісламсько-фундаменталістської спрямованості. Серед прибічників ісламського фундаменталізму в Криму багато молоді, що проходять підготовку в ісламських навчальних закладів, як на території автономії, так і за кордоном. Половина (50,6 %) кримських татар, які вважають себе мусульманами, дотримуються думки, що мусульманин повинен виконувати заповіді Ісламу, залишаючись при цьому лояльним громадянином своєї держави. 20 % представників цієї групи вважають, що мусульманин повинен прагнути до перебудови держави, в якій він проживає, на ісламських принципах, а 25,6 % – домогтися відновлення Халіфату (Всесвітньої Ісламської держави). Отже, серед кримських татар досить поширеними є ісламістські переконання. [Дослідження Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 5. – С. 5-6.]

Етнополітичну ситуацію в АР Крим ускладнює використання окремими кримськими ЗМІ та громадськими організаціями “мови ворожнечі”, **поширення в інформаційному просторі негативних етностереотипів.**