

Анна Харлан

**ГЕРМАНИЯ – СТРАНЫ “ВЫШЕГРАДСКОЙ ЧЕТВЕРКИ” – УКРАИНА:
НЕРЕАЛИЗОВАННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ (1991–2013)**

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия Германии, “Вышеградской четверки” и Украины в 1991–2013 гг. Охарактеризованы этапы развития вышеградского объединения и роль Германии в его вовлечении в процессы европейской интеграции. В контексте геополитических изменений в Европе показано потенциал регионального сотрудничества и начертаны возможные пути налаживания более тесного взаимодействия Украины с Германией и странами “Вышеградской четверки” для дальнейшего развития и углубления процессов европейской интеграции.

Ключевые слова: Германия, “Вышеградская четверка”, Украина, региональное сотрудничество, геополитические изменения.

Anna Kharlan

**GERMANY – VYSHEGRAD-STATE – UKRAINE: MISSED POTENTIAL OF REGIONAL
COOPERATION IN THE EAST EUROPE**

The article presents the problems of the interaction between Germany, Vyshegrad-State and Ukraine in 1991–2013 years. It is shown stages of development the Vyshegrad-State and role of Germany in the expansion of the European Union. In the context of geopolitical changes shown the potencial of regional cooperation and possible ways of the interaction between Germany, Vyshegrad-State and Ukraine in the evolutionary process of the european integration.

Key words: Germany, Vyshegrad-State, Ukraine, regional cooperation, geopolitical changes.

УДК І(32+34):(477)+(470+571)-054.57

Марія Паракіна

**ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ Й ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА
РОСІЇ ЩОДО НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

В статті висвітлено основні тенденції двосторонніх відносин урядів України й Російської Федерації у сфері національної політики й законодавства щодо національних меншин; охарактеризовано нормативно-правову базу взаємин; визначено динаміку розвитку міждержавного співробітництва у зазначеному питанні. Розглянуто й узагальнено питання розвитку законодавства обох країн, державної політики стосовно національних меншин. У роботі висвітлено найбільш важливі форми й методи співробітництва, положення й висновки з фундаментальних проблем українсько-російських відносин, показано їх значення для розвитку подальших взаємовідносин між Україною та Росією.

Ключові слова: Україна, Російська Федерація, національна політика, національні меншини, взаємовідносини.

Багатогранність російсько-українських відносин не може залишити поза увагою дослідження таке складне питання, як державна політика обох країн стосовно національних меншин: їх прав, гарантій та задекларованих можливостей щодо розвитку національної мови та культури. При цьому обидві країни – як Україна, так і Росія, демонструючи свою прихильність до загальнолюдських цінностей, всіляко наголошують на всебічному захисті інтересів нетитульних націй на терені своєї країни, закріплюючи нормативні основи власної національної політики.

Розглядаючи проблему національних діаспор, зокрема української в Росії та російської в Україні, потрібно визначити особливості їх формування. Адже багатолітнє перебування у складі єдиної держави – спочатку Російської імперії, а потім СРСР не могло не позначитися на тих чинниках, які визначають статус, права та рівень відношення влади до інонаціональної частини свого народу.

На формування національних меншин у кожній з досліджуваних країн вплинули певні чинники, які виникли під впливом розбіжностей між панівною нацією, якою довгий час була російська, та підкореною, українською. Відповідно, й чинники тяжіння, котрі змушували українців їхати до Росії

були зовсім іншими, аніж ті, які у свій час перетворили росіян в Україні на другу за величиною, після титульної, націю. До них відносяться не лише методи й принципи імперської політики (спочатку царської, потім радянської) із забезпечення внутрішньої стабільності країни; а й ціла низка інших, не менш важливих – економічних, соціальних, культурних та навіть кліматичних. Усі вони в комплексі забезпечили той стан етнічної палітри обох колишніх радянських республік, що стали незалежними державами.

Питання статусу національних меншин, як для України, так і для будь-якої поліетнічної держави є актуальним і потребує системного вивчення та аналізу. Утворення України як самостійної держави поставило на порядок денний як теоретичне, так і практичне завдання – вироблення власної концепції національної політики. Особливість ситуації полягала в необхідності одночасного пошуку оптимальних шляхів розвитку титульної нації та національних меншин, адже в УРСР, що була складовою СРСР, українці не були реально титульною нацією. Це виявлялося, зокрема, у мовній політиці, системі управління, освіти, коли українська мова цілеспрямовано витіснялася російською.

Актуальність дослідження полягає в тому, що на сучасному етапі спостерігається зростання ролі національних меншин як важливого політичного чинника внутрідержавних процесів. Проблему національних меншин окремі держави використовують у зовнішній політиці. Росія, наприклад, активно спекулює на становищі російської меншини у країнах – колишніх республіках СРСР.

Мета дослідження – проаналізувати особливості національної політики і законодавства України та Росії щодо національних меншин.

Завдання статті – визначити роль і місце національних меншин у розвитку сучасної України та Росії; охарактеризувати участь нацменшин у поступі України та Росії; дослідити вплив нацменшин на зовнішню політику.

Принципи національної політики України щодо національних меншин у своїх працях досліджували В. Баран [1–2], В. Даниленко [2], О. Бажан, Ю. Данилюк, [3], С. Кульчицький [4]. Питання національної політики досліджували Л. Нагорна [5], В. Наулко [6–7], Т. Рудницька [8] та низка інших науковців. Цінними для дослідження даної теми стали збірники документів, що визначають основні віхи національної політики в Україні [9–12].

Значний внесок у дослідження національних меншин зробив О. Рафальський [13]. У його праці "Національні меншини України у XX столітті: Історіографічний нарис" визначено провідні напрями та основні тенденції дослідження історії національних меншин України впродовж XX ст., встановлено повноту та достовірність висвітлення кількісних та якісних зрушень в етнонаціональній структурі України. Простежено політичну обумовленість проблематики, зміст, рівень та об'єктивність досліджень з історії національних груп. Висвітлено новітні підходи до історії національних меншин, зумовлені деідеологізацією історичної науки, відродженням етнологічних досліджень, подоланням нашарувань так званого партійно-класового підходу до вивчення етнонаціональних проблем.

Визначення терміну "етнічна меншина" у міжнародно-правових документах, теоретичні обґрунтування якого наведені у праці науковців Львівського національного університету А. Назаревича та С. Трохимчука [14]. Розкрито статус та наведено характеристику етнічних меншин держав-членів Європейського Союзу (ЄС). Значну увагу приділено захисту прав етнічних меншин у контексті інтеграційних процесів ЄС.

У висвітленні аспектів національної політики й законодавства України щодо національних меншин слід звернути увагу на дисертацію Г. Луцишин "Національні меншини у політичному житті України", а також на інші її публікації, присвячені зазначеній темі [15–19]. У ній наведено визначення та методологію дослідження національних меншин, які проаналізовано з погляду на їх потенційну участь в політичному процесі. Розглянуто національні меншини як потенційний суб'єкт політичного життя. Значну увагу приділено аналізу конкретних базових матеріалів, які стосуються діяльності національних меншин. Сформульовано визначення її політичних мобілізаційних процесів. Проаналізовано питання їх представництва в органах влади. Описано модель трикутної конфігурації політичного позиціонування національних меншин – взаємовплив національної меншини, етнічної батьківщини та держави, в якій виділено титульну націю та національну меншину, визначено її роль у зовнішній політиці України.

Національна політика радянської влади визначила особливості національних діаспор в Україні та Росії. Принцип визначення кордонів між республіками, у якому замість історичної та мовної приналежності використано волюнтаристські рішення спочатку Й. Сталіна, а потім і М. Хрущова, зумовили ситуацію у національному питанні, яку маємо після розпаду СРСР. Значна частина заселених етнічними українцями земель опинилася у складі РСФСР, і відповідно її населення піддано масовій русифікації. Особливо це стосувалося східних районів Слобожанщини, котрі потрапили до складу Белгородської, Курської та Воронежської областей; районів Ставропілля та

Кубані; територій, що входили до Сірого, Жовтого та Зеленого клину. Українські заклади перепрофільовано на російськомовні; українська мова зберігалася виключно на побутовому рівні [20].

Певною мірою схожа ситуація відбулась і в Україні, до складу якої в 1954 році вольовим рішенням М. Хрущова включено Кримську область, переважна більшість населення якої становили саме росіяни, що перетворилися з титульної нації (Крим до того часу був складовою РСФСР) на національну меншість, будучи при цьому регіональною більшістю. Проте основною відмінністю від українців у Росії, росіяни Криму в національному плані відчували відмінність від попереднього статусу лише зі здобуттям Україною незалежності, і відповідно перетворення з пануючої нації в одній країні у національну меншість в іншій. Таким чином, саме завдяки приєднанню Криму до УРСР в 1954 році загальна кількість російського населення на Україні різко збільшилась, перетворивши регіон у форпост російського впливу та проросійської політики.

Формуванню української та російської діаспор у союзних республіках сприяли й інші політичні акції радянського керівництва. Зокрема активному відтоку українського населення на схід сприяли такі масові кампанії як освоєння цілини у 1950–1960 роках. Так, тільки упродовж 1954–1956 років з України на цілину виїхало близько 80 тис. жителів, переважно з сіл, у яких українське населення було домінуючим. Сприяли збільшенню кількості українців в Росії та росіян на Україні також особливості економічного розвитку СРСР.

Обидві країни після розпаду СРСР змушені були вирішувати питання діаспор, що стало ледь не основним у їх національній політиці, паралельно з проблемою корінних національних меншин. Зрозуміло, що вирішення такого складного питання, як взаємовідносини держави з представниками титульної нації сусідньої держави, не могло бути вирішено однозначним внутрішнім вольовим рішенням, і навіть будь-який компроміс у цьому питанні був явищем тимчасовим, повністю залежним від розвитку двосторонніх відносин між країнами. Як розвивалися міждержавні стосунки, саме так і змінювалось відношення в обох країнах до національної меншини – другою за чисельністю після титульної нації в Україні та третьою після росіян та татар в Російській Федерації. Однак не лише розвиток міждержавних стосунків між Україною та Росією визначив особливості їх внутрішньої, національної політики. Кожна з цих країн, що розвивалася за власними законами, правилами та ідеологією по-різному будувала і власне відношення до національних меншин, і навіть власну нормативну базу, щодо їх статусу. Можна навіть сказати, що саме в національній політиці найбільш яскраво проявляється державницька суть кожної з країн, її життєві пріоритети та стратегічні цілі.

Для порівняння особливостей національної політики обох країн, і передусім того, що напрямку стосувалося українців і росіян відповідно, потрібно зробити невеликий ретроспективний аналіз розвитку нормативної бази в цьому питанні. Так, основним завданням обох країн у 1991 році, після здобуття ними незалежності, стало формування власної конституційної системи, адже діюча, ще радянська вже не відповідала реаліям часу. Отже і в підготовці майбутніх Конституцій обох країн позначились особливості тогочасної влади. Так, у Конституції України, ухваленій 1996 р., чітко вказано, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності усіх корінних народів і національних меншин [21, ст. 11]. Не менш визначальною у плані гарантування інтересів національних меншин є інша стаття української Конституції – 10, у якій чітко прописано, що Україна гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України [21, ст. 11]. Таким чином, відразу давалося зрозуміти, що саме російська мова має особливий статус на території України, а росіяни, як найбільша національна громада перебувають у пільговому статусі, навіть порівняно з іншими меншинами.

Не менш прогресивною в цьому плані є і Конституція Російської Федерації, прийнята у 1993 році – у період правління ліберального, прозахідної орієнтації Президента Б. Єльцина. Він, презентуючи Європі та світу свою країну, намагався продемонструвати її європейську основу та прихильність до західних ціннісних орієнтирів. Більш того, керуючи державою у складний період її розбудови, він змушений був декларативно забезпечувати рівність прав усіх складових федеративної держави, якою є Росія. Відповідно, і формулювання прав національних меншин є близькими до українського варіанту. Так, кожен громадянин має право визначати та вказувати свою національну приналежність. Кожен має право на користування рідною мовою, на вільний вибір мови спілкування, виховання, освіти та мистецтва [22, ст. 26]. Проте, на відміну від Конституції України, у російській зроблено низку уточнень, враховуючи внутрішню структуру країни. Зокрема, у той час як в Конституції України використовується єдине поняття – "народ України", то в російській – "народи, що проживають на її території" [21, ст. 5; 22, ст. 9], і це однозначно вказує не лише на поліетнічність країни, а й на визнання наявності суттєвих розбіжностей між народами, котрі можуть діяти як окремі суб'єкти. При цьому не вказується, стосуються ці поняття лише народів, що мають власні адміністративні одиниці у складі Російської Федерації (татари, чеченці, якути тощо), чи усі

інші народності (в тому числі і українці). Таким чином, російські політики – автори Конституції, створювали можливості для подальшого варіювання цими поняттями, розширюючи або обмежуючи кількість прав представників різних національних меншин, у відповідності до потреб держави та політики діючої влади.

Росія справедливо вважає російську мову чинником національної безпеки і потужним засобом впливу у "близькому зарубіжжі". З цього Росія виходить і у реалізації своєї зовнішньої політики. У федеральній цільовій програмі "Російська мова" від 1996 року зазначається: "...Необхідно забезпечити на загальнодержавному рівні підтримку російської мови як потужного соціального фактору консолідації країн СНД, як стимулу ... реалізації геополітичних інтересів Росії. Програма передбачає зміцнення позицій російської мови в Росії, у країнах СНД та за їх межами" [23, арк. 11].

Упродовж лише 2000 року Росія декілька разів застерігала Україну від посилення політики, скерованої на витіснення російської мови. Більше того, Росія застосовувала потужні економічні важелі, щоб зробити українську позицію більш гнучкою. Скажімо, у січні-лютому 2000 року дипломатичний тиск з боку Москви викликано задекларованим наміром уряду В. Ющенка розширити вживання української мови в публічних сферах. Реагуючи на таке втручання, Міністерство закордонних справ України лише згодом спромоглося на сповнену гідності відповідь. Однак, з того часу про задекларовану урядом програму вже більше не чути. Характерно, що Росія опікується не просто своїми громадянами, чи навіть російською меншиною, але претендує на протегування усього російськомовного населення, яке складається також і з етнічних українців. Між тим, українці в Росії мають значно менше можливостей зберегти свою культуру та мову, ніж росіяни мають в Україні [34, арк. 59–63].

Другим за значущістю після Конституції документом, у якому закладено основи правового статусу національних меншин в Україні стала Декларація прав національностей України, прийнята 1 листопада 1991 р. Цей документ став ще одним кроком до повної незалежності України, і саме він мав на меті визначити ставлення незалежної України до тих народів, що населяли її, і котрі, відповідно, бажали з'ясування свого статусу після референдуму 1 грудня 1991 р. Задекларовані у ньому положення містили цілу низку загальних тверджень, покладених у майбутньому до тексту Конституції. Так, у документі чітко зазначалося, що Україна гарантує усім народам, національним групам, громадянам, що проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права [24, ст. 1]. У подальшому тексті розглядалося, які саме права мають представники усіх народів на території майбутньої незалежної держави, і як вони забезпечуватимуться.

Цим документом Україна держава гарантувала усім національностям право створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання. Ці організації могли здійснювати діяльність, скеровану на розвиток національної культури, проводити в установленому законом порядку масові заходи, сприяти створенню національних газет, журналів, видавництв, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій [24, ст. 6]. Не обмежувалися також зв'язки представництв національних меншин з історичною Батьківщиною [24, ст. 7], що також мало привернути увагу тих представників діаспор щодо підтримки чи не підтримки незалежності України.

Таким чином, "Декларація прав національностей України" стала першим практичним документом, котрий мав регламентувати рівень прав національних меншин, і передусім росіян та російськомовного населення. І хоча сам документ не мав сили закону, однак свою роль він виконав – на референдумі 1 грудня 1991 р. 90,3 % населення України, незалежно від національної приналежності, проголосували за незалежність. Наступним кроком стало прийняття Закону "Про національні меншини в Україні". Власне закон № 2494–ХІІ прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом Л. Кравчуком 25 червня 1992 р., проте законної сили він набув з моменту його публікації 16 липня 1992 р. [25]. Саме у ньому дано чітке формулювання поняттю "національні меншини" – групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою [25, ст. 3]. За цим визначенням однозначно виділено росіян, незважаючи на їх багаточисельність, у категорії національної меншини, що цілком відповідало прийнятим у світі принципам. Саме тому, в наступних статтях закону окремих пунктів і уточнень, щодо росіян, на відміну від "Декларації прав національностей України", і навіть Конституції України 1996 р., не було. Росіяни зрівнювалися з усіма іншими народностями країни, що, в свою чергу, викликало досить негативну реакцію як у їх радикальному середовищі, так і у Росії. Однак права та можливості, надані національним меншинам, і у тому числі росіянам, була досить значними. Окрім характерних для аналогічних документів гарантій рівності політичних, соціальних, економічних та культурних прав і свобод, а також гарантій підтримки розвитку національної самосвідомості й самовиявлення [25, ст. 1], у Законі прописано й більш конкретні заходи. Передусім, громадянам України надано право вільно обирати та відновлювати національність; примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності не допускалося [25, ст. 11].

Таким чином, питання про можливість надмірної українізації, чи небажання української сторони визнати існування на її терені певного етносу знімалося автоматично.

Відповідно, і гарантування прав національних меншин, незалежно від їх чисельності та наявності національно представництва, було універсальним [25, ст. 13]. Так, держава гарантувала усім національним меншинам право на національно-культурну автономію, котра передбачала такі можливості: користування і навчання рідною мовою у 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; створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечила чинному законодавству [25, ст. 6].

Таким чином, з самого початку знято питання про можливість створення на території України певних автономних чи федеративних національних утворень, адже саме поняття "національно-культурної автономії", прописаної у Законі, не передбачало надання їм будь-яких політико-регіональних та адміністративних прерогатив.

Передбачалася Законом і можливість виходу громадських об'єднань представників національних меншин на міжнародну арену. Зокрема, громадяни, які належали до національних меншин, національні громадські об'єднання мали право в установленому в Україні порядку вільно встановлювати й підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України; отримувати від них допомогу для задоволення власних мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій [25, ст. 15].

Обумовлені у Законі були і такі болючі для національних меншин, і для росіян, питання використання мови у діловодстві та документації органів державної влади і місцевого самоврядування. На початковому етапі української державності питання про регіональне використання мов національних меншин носило характер окремої політичної дискусії, проте з прийняттям Закону "Про засади державної мовної політики в Україні" від 3 липня 2012 р. воно стало більш унормованим. Зокрема, у ст. 11 Закону чітко прописано, що основною мовою документації є державна мова (українська) [26, ст. 11].

Однак у межах територій, на яких поширена регіональна мова (нове поняття, затверджене статтею 8 цього ж Закону), у роботі місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова.

Таким чином, цей новий Закон скеровувався саме на захист інтересів російськомовної громади, і етнічних росіян зокрема, викликавши при цьому неоднозначну реакцію українського суспільства.

Однак, незважаючи на показову лояльність зазначеного Закону до національних меншин, їх реакція була далеко не однозначною. І стосувалося це передусім, представників російської діаспори, зокрема її радикальної частини, адже перехід зі статусу пануючої нації до рівня національної меншини був ударом не лише по її привілейованому стану, а й по самолюбству політиків, котре часто штучно підтримувалося з-за північно-східного кордону.

Таким чином, розглянутий закон постійно піддавався критиці з боку проросійських політиків, а його недоліки неодноразово використовувалися у пропагандистських кампаніях перед президентськими чи парламентськими виборами.

Іншим законом, котрий створює правове поле для повноцінного розвитку національних меншин в Україні став прийнятий у 2010 році Закон "Про культуру". У ньому, зокрема культура українського народу (до складу якого включаються усі етноси, що проживали в Україні), перебувала під державним захистом, а пам'ятки культури, незалежно від їх авторства – під державним контролем. При цьому розвиток культури національних меншин за рівнем пріоритетності ставиться в один ряд з розвитком власне української культури [27, ст. 4]. З метою забезпечення розвитку культури національних меншин, закон передбачав збереження, розвиток, пропагування, культурної, мовної самобутності, традицій, звичаїв та обрядів, утворення національно-культурних товариств, центрів, закладів культури та провадження будь-якої іншої діяльності у сфері культури, що не суперечила законодавству [27, ст. 10].

Важливою рисою цього закону, а також його відмінністю від попередніх, був той факт, що у ньому офіційно задекларована нова доктрина національної політики в Україні – а саме трактування її населення як єдиного народу, незалежно від етнічного походження тих чи інших його складових, а також скерованість державної політики на нівеляцію етнічних розбіжностей між складовими українського народу як такого, створення єдиного культурного простору [27, ст. 13].

Зовсім інша ситуація склалася з нормативним забезпеченням прав національних меншин у Російській Федерації. Причина цього є досить очевидна – Росія, як федеративна країна, повинна

враховувати права не лише діаспор, як це є в Україні, але й права суб'єктів федерації – корінні народи, що проживають на своїй історичній території, і відповідно потребують більш детального визначення своїх прав і можливостей. Відповідно, у той час, як Україна живе за загальними положеннями та універсальними законами, Росія змушена підготувати комплексну стратегію розв'язання міжнаціональних проблем. Додаткову складність у формуванні міжнаціональної політики Росії створювали обставини розвитку новітньої її історії, пов'язаної передусім з проблемами Північного Кавказу та Татарстану, зокрема часів чеченської війни. При цьому довгий в Конституції прав національних меншин були суто номінальними – реальних кроків із захисту їх інтересів, і передусім інтересів української громади не було. Зі зміною політичного режиму в Росії, прихід досить авторитарного політика В. Путіна на зміну лібералу Б. Єльцину, відбулося і подальше вдосконалення нормативно-правового регулювання проблеми. Розв'язання найбільш болючих національних проблем та побудова нової, цілісної вертикалі влади, дозволили російській правлячій еліті більш детально розглянути перспективи розв'язання національного питання. Так, у 1996 р. прийнято основоположний документ, котрий мав визначити розвиток не лише правової системи країни у національному питанні на найближчий час, а й забезпечити поступове вирішення всіх нагальних питань сфери – концепцію державної національної політики Російської Федерації. Як свідчить преамбула до документу, він скеровувався на забезпечення цілісності і єдності країни у нових історичних умовах розвитку державності; узгодження загальнодержавних інтересів та інтересів усіх народів, що населяють Росію; налагодження їх всебічного співробітництва; розвитку національних мов та культур [28].

Будучи комплексним документом, концепція не лише визначала проблеми та дії щодо їх подолання, а й вказувала на причини, котрі зумовили сучасний стан речей: особливості формування російської держави, наслідки тоталітарної системи та спадок СРСР, тощо. При цьому в ідеологічну основу концепції покладено принцип пріоритетності росіян перед іншими національностями, при чому паралельно з ідеєю їх інтеграції до російського середовища. Розглядаючи проблеми, визначені концепцією, бачимо, що вони певною мірою стосуються не лише статусу національностей в Росії, а й її міжнародної частини – захисту росіян за кордоном, і передусім на теренах СНД, де їх чисельність була і залишається досить значною, і відповідно їх участь у житті своїх країн повинна координуватися з Москви. Щодо українців, то їх окремий статус нічим не визначений, адже вони не були ні найбільшою за чисельністю меншиною, ні навіть носієм федеративної автономії.

Прийняття концепції державної національної політики стало поштовхом до подальшого розширення нормативно-правової бази Російської Федерації. Так, з метою її практичної реалізації прийнято федеральні закони: "Про національно-культурну автономію" № 74 від 17.06.1996 р.; "Про гарантії прав корінних малочисельних народів Російської Федерації" № 82 від 30.04.1999 р.; а також "Єдиний перелік корінних малочисельних народів Російської Федерації" [29].

Прийняття цих документів скеровувалося на вирішення становища національних меншин – суб'єктів федерації, чиї корінні землі знаходяться на її території. Однак враховуючи багатогранність проблеми для Росії, ні конвенція, ні наступні закони так і не переконали народ у їх практичній дієвості. Так, на з'їзді Асамблеї народів Росії, котра відбулася у липні 1996 р. лише 5 % опитаних заявили, що вважають концепцію державної національної політики основою для послідовного політичного рішення національної проблеми, а 56 % – визначили її як суто декларативний документ, який не використовується державними органами на практиці [30, с. 7].

Найважливішим документом, прийнятим у Російській Федерації, котрий безпосередньо впливав на становище української меншини, став згадуваний Закон "Про національно-культурну автономію" № 74 від 17.06.1996 р., котрий передбачав створення екстериторіальних організацій для етнокультурного розвитку певного етносу, групи людей, що мали етнічну спільність. При цьому, національно-культурна автономія не лише не має чіткої прив'язки до місця, а й не повинна об'єднувати усіх представників меншини, котрі мешкають у Російській Федерації.

Важливим показником зацікавленості федеральної влади у діяльності національно-культурних автономій був рівень їх фінансування. Так, згідно з Законом, фінансування усіх заходів, пов'язаних з реалізацією національними меншинами своїх прав здійснювалося за кошти НКА, а також за рахунок комерційних організацій чи приватних осіб, будь-яких не заборонених законодавством джерел. Органи місцевого самоврядування, в разі потреби, можуть надавати певну фінансову допомогу НКА з місцевих бюджетів [31, ст. 16].

Таким чином, стає зрозумілим справжня суть і державницька значущість такого формування, як національно-культурна автономія. За відсутністю державного фінансування вони перетворюються у своєрідні національні клуби, котрі мають дуже обмежені повноваження в усіх сферах, окрім культурно-освітньої але й вони повинні узгоджувати свої дії з державними інституціями. Будь-яка спроба відійти від культурницької тематики у діяльності НКА може призвести

до її ліквідації, як і до звинувачення у сепаратизмі, порушенні прав інших етносів (в тому числі і росіян), та спробах розколу єдиної Росії. Проте, незважаючи на таку обмеженість можливостей, саме національно-культурні автономії стали чи не основною формою захисту українцями своїх національних інтересів. У цілому розвиток російського суспільства в другій половині 90-х рр. XX ст. змушував владу не лише доповнювати, а й модернізувати власні механізми вирішення національного питання. Хоча владі й вдалося вирішити найбільш важливі питання етнічного сепаратизму, зокрема здобути перемогу в другій чеченській війні, проте й надалі міжнаціональна проблематика лише набувала гостроти, зрівнявшись за значущістю для держави з проблемою оборони та зовнішньої політики [29].

Відповідно суспільство потребувало і більш дієвих нормативних документів для її вирішення. Так, у лютому 2001 року Державна Дума провела парламентські слухання проекту Закону "Про основи державної національної політики Російської Федерації", котрий мав стати новою правовою базою для вирішення проблем національних меншин у країні. Цей документ, на думку авторів, мав знаменувати відхід від попередньої законодавчої практики, скерованої на виправлення помилок минулого, розбудову нового порядку в країні. Так, він мав ввести в обіг новий суб'єкт національної політики – російський народ, котрий не лише повинен бути ключовою основою усіх зв'язків, а й не міг вважатися меншиною на території Російської Федерації [32].

Таким чином, за новим положенням, яке так і не було прийняте до 2012 року, росіяни фактично отримували той статус на території РФ, який вони неформально мали в СРСР навіть на землях союзних республік.

Загалом, становлення і розвиток нормативно-правової бази Російської Федерації щодо національних меншин заклало підвалини для нового вектору їх вирішення. Конвенція державної політики та Конституція Росії стали лише тактичними заходами і підґрунтям для подальшого визначення основних дій держави у вирішенні національного питання на території країни. Отже, поява нового документу, котрий не мав сили закону, але дозволив планувати дії влади, не обмежуючи її визначеними обов'язками. Саме тому, відсутність єдиного закону не завадила керівництву Російської Федерації у 2012 році оприлюднити нову стратегію державної національної політики Російської Федерації на період до 2025 року [33].

Цей новий документ став підсумком усієї діяльності керівництва Російської Федерації, і передусім в галузі законотворення за роки, що минули з часу прийняття концепції державної національної політики Російської Федерації. У ньому вміщено низку нових положень, які не лише доповнюють попередній документ, а й змінюють його. Окрім загальнолюдських, конституційних принципів, перенесених з Конституції та концепції 1996 року, стратегія мала і низку власних особливостей. Зокрема, у ній чітко визначено основні суб'єкти, на які вона скеровувалася – російська нація, багатонаціональний народ Російської Федерації та усі складові його народів (етнічних громад).

Таким чином, поняття єдиної російської нації вже стало домінуючим, перекриваючи за своєю значущістю усі національні меншини. Досить значне місце у документі (18 пунктів) займають принципи нової національної політики, більшість з яких запозичена з попередньої "Концепції державної національної політики", Конституції та міжнародних конвенцій. Однак певну новизну становить пункт "о" статті 19, за яким у Росії заборонено створення політичних партій за ознаками расової, національної або релігійної приналежності [33, ст. 19], що стало безпосереднім викликом політичним правам людини і громадянина, і відповідно їх обмежило.

Проте в плані нової російської державницької ідеології, і в тому числі національної політики, такий пункт виглядає цілком природним, адже він не лише відкидає можливість політичного поділу громадян держави, але й значною мірою обмежує їх можливості захищати національні інтереси парламентському рівні. Не меш показовим став інший пункт, котрий проголошує сприяння добровільному переселенню у Російську Федерацію співвітчизників, котрі проживають за кордоном, а також забезпеченню підтримки їх діяльності зі збереження та розвитку рідної мови та культури, зміцнення зв'язків з Росією [33, ст. 19].

Таким чином, російська влада забезпечила можливість переходу від декларативних принципів захисту власних діаспор до політичного впливу на інші країни, у яких, на її думку відповідні права росіян порушуються.

Аналізуючи російську нормативно-правову систему щодо забезпечення прав національних меншин, і українців зокрема, можемо виділити таку її особливість, як наявність єдиної, системотворчої політичної лінії, яку прийняті офіційними органами нормативні акти лише підкріплюють, забезпечуючи її повноцінне виконання. Будучи спрямованою на захист прав народів – суб'єктів федерації, вона мінімально, лише на рівні загальнолюдських прав, захищає інтереси некорінних народів, фактично зводячи їх права до можливості використання рідної мови та створення культурно-просвітніх товариств, що не мають значної підтримки з боку офіційної влади, а

зв'язок їх з історичною Батьківщиною безпосередньо залежить від рівня міждержавних відносин Росії з цією країною. Отже, порівняно з Україною, в якій російська діаспора наділена усіма можливими як для національної меншини правами, Росія визначає у своїй правовій системі той обсяг прав для українців, який вигідний передусім російській державній політиці з формування єдиної російської нації.

У цілому нормативна база України, що регламентує розвиток національних меншин у державі є досить розвинутою, і забезпечує усі основні права та свободи, які можуть мати представники не титульної нації у європейській, цивілізованій країні. Російська меншина на території України повністю захищена законом, і більше того, завдяки своїй багаточисельності, має певні переваги перед іншими меншинами, котрі через свою малочисельність не спроможні досягнути рівня регіональної більшості, і відповідно забезпечити своїй рідній мові статус регіональної.

Однак основною особливістю законодавчої системи країни є відсутність цілісної стратегії вирішення національного питання, адже більшість законів були відповіддю на реальну проблему, зумовлену тим чи іншим періодом розвитку української державності. І, відповідно, така безсистемність дозволяє знаходити певні недоліки у правовому полі та використовувати їх для задоволення власних політичних амбіцій. Лише в останні роки намітилися певні зміни у підходах до правового визначення та забезпечення розвитку національних меншин, що пов'язано з підготовкою нової державної стратегії вирішення національного питання, котра передбачала інтеграцію всіх національних культур у єдину українську культуру, а також спрямування розвитку етнічних груп до єдиного українського народу. Налагодження дружніх міждержавних відносин важливе для кожної країни. Від їх розвитку залежить не лише доля держави, а й стабільність у регіоні. Тому двостороннє співробітництво завжди виступало запорукою миру та безпеки в усьому світі, а культура й наука допомагали якнайкраще реалізувати ці наміри.

Список використаних джерел

1. Баран В. Україна 1950–1960-х рр.: еволюція тоталітарної системи / В. К. Баран. – Львів: НАН України, Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича, 1996. – 447 с.
2. Баран В.К. Україна в умовах системної кризи (1946–1980-і рр.) / В. К. Баран, В.М. Даниленко. – К.: Альтернативи, 1999. – 303 с.
3. Данилюк Ю.З., Бажан О.Г. Опозиція в Україні (друга половина 50-х – 80-ті рр. ХХ ст.) / О.Г. Бажан, Ю.З. Данилюк. – К.: Рідний край, 2000. – 616 с.
4. Кульчицький С. В. Спроби реформ (1956–1964) / С.В. Кульчицький // Український історичний журнал. – 1998. – № 4. – С. 91–102.
5. Нагорна Л. Радянська національна політика / Л. Нагорна // Політологічні читання. – 1995. – № 1. – С. 160–170.
6. Наулко В.И. Этнический состав населения Украинской ССР (опыт статистико-картографического исследования): автореф. дис... канд. ист. наук. В.И. Наулко. – М., 1964. – 19 с.
7. Наулко В.И. Кто і відколи живе в Україні / В.И. Наулко. – К.: Головна спеціалізована редакція літератури мовами національних меншин України, 1998. – 80 с.
8. Рудницька Т.М. Етнічні спільноти України: тенденції соціальних змін / Т.М. Рудницька. – Вид. 2-ге. – К.: Інститут соціології НАН України, 1998. – 176 с.
9. Етнонаціональні процеси в Україні: історія та сучасність / [Беренштейн О.Б., Зіневич Н.А., Зінич В.Т., Кияк Т.Р., Кривцова В.М., та ін.; За ред. Всеволода Наулка]. – К., 2001. – 424 с.
10. Національні відносини в Україні у ХХ ст.: Збірник документів і матеріалів / [М. Панчук (гол.ред.)]. – К.: Наукова думка, 1995. – 560 с.
11. Національні меншини в Україні: Інформ.-бібліогр. покажч. / [ред.: І. Винниченко, В. Горовий]. – 2-е вид., доповн. – К.: Вид. дім "Стилос", 2003. – 251 с.
12. Національні процеси в Україні: історія і сучасність: Документи і матеріали: Довідник у 2-х ч. Ч.ІІ / [Упоряд.: І.О.Кресіна, В.Ф.Панібудьласка; За ред. В.Ф.Панібудьласки]. – К., 1997. – 583 с.
13. Рафальський О.О. Національні меншини України у ХХ столітті: Історіогр. нарис / О. О. Рафальський. – К.: Полос, 2000. – 446 с.
14. Назаревич А. Національні меншини країн Європейського Союзу в контексті інтеграційних процесів / А. Назаревич, С. Трохимчук. – Л., 2002. – 112 с.
15. Луцишин Г.І. Національні меншини у політичному житті України: автореф. дис... канд. політ. наук / Г. І. Луцишин. – Л., 2002. – 20 с.
16. Луцишин Г.І. Еволюція етнонаціональних відносин у Європі у двадцятому столітті: теоретичний та практичний виміри / Г.І. Луцишин // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2001. – Вип. 5. – С. 51–58.
17. Луцишин Г.І. Особливості сучасної державної політики у сфері міжнаціональних відносин / Г.І. Луцишин // Роль суспільно-політичних дисциплін у формуванні світогляду працівника ОВС: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 23 травня 2008 р. – Львів: ЛДУВС, 2008. – С. 116–119.
18. Луцишин Г.І. Політична мобілізація національних меншин України на сучасному етапі / Г.І. Луцишин // Українська національна ідея: реалії та перспективи: Вісник наукових праць. – № 10. – Львів – 2002. – С. 91–102.
19. Луцишин Г.І. Роль національних меншин у зовнішній політиці України / Г.І. Луцишин // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – Випуск 2. – 2000. – С. 16–23.
20. Даниленко В. М. В апогеї "возз'єднання": [Нарис третій] / В. М. Даниленко // Україна і Росія в історичній ретроспективі: Нариси в 3-х т. / [Редрада: В. М. Литвин (голова), В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.] – К.: Наукова думка, 2004. – Т. 2: Радянський проект для України / В. А. Гриневич, В. М. Даниленко, С. В. Кульчицький, О. С. Лисенко. – К.: Наук. думка, 2004. – 531 с.
21. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/750-18>.
22. Конституція Російської Федерації. 1993 г. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.
23. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України), ф.1, оп. 24,

спр. 4256, арк. 11. 24. Декларація прав національностей України – Режим доступу: <http://www.kngu.org/KongrUkr/Zacon/Zacon.htm>. 25. Закон України "Про національні меншини в Україні". – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>. 26. Закон України "Про засади державної мовної політики" від 03.07.2012 р. №5029-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>. 27. Закон про культуру №2778-VI від 14.12.2010 року. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>. 28. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1996 N 909. – Режим доступу: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/>. 29. Кошкарров Н.В. Культура и этничность / Н.В. Кошкарров. – СПб., 1998. – 196 с. 30. Иванов В.Н. Россия федеративная (кризис и пути его преодоления) / В.Н. Иванов. – М., ИСПИ РАН, 1999. – 95 с. 31. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии". – Режим доступу: <http://base.garant.ru/135765/#ixzz2waUIq6D5>. 32. Пояснительная записка к проекту федерального закона "Об основах государственной национальной политики Российской Федерации". – Режим доступу: <http://www.zonazakona.ru/law/projects/216/>. 33. Указ Президента Российской Федерации "О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года". – Режим доступу: http://www.minregion.ru/activities/interethnic_relations/national_policy/http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d4346a9150dd12eda4.pdf. 34. ЦДАГО України, ф. 1, оп. 24, спр. 4255, арк. 59–63.

Мария Паракхина

ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ И РОССИИ, КАСАЮЩИЕСЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

В статье раскрыты основные тенденции двусторонних отношений правительств Украины и Российской Федерации в области национальной политики и законодательства, которое касается национальных меньшинств, охарактеризована нормативно-правовая база, определена динамика развития межгосударственного сотрудничества в исследуемом вопросе. Рассмотрен и обобщен вопрос развития законодательства обеих стран, государственной политики, которые затрагивают национальные меньшинства. В работе отображены наиболее важные формы и методы сотрудничества, положения и выводы, касающиеся фундаментальных проблем украинско-российских отношений, показано их значение для развития дальнейших взаимоотношений между Украиной и Россией.

Ключевые слова: Украина, Российская Федерация, национальная политика, национальные меньшинства, взаимоотношения.

Mariya Parakhina

THE PECULIARITIES OF PUBLIC POLICY AND LEGISLATION ON NATIONAL MINORITIES IN UKRAINE AND THE RUSSIAN FEDERATION

The article covers the main trends of bilateral relations between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation in the area of public policy and legislation on national minorities. It describes a legal and regulatory framework of relations, determines the growth dynamics of interstate cooperation hereof. The issues of legislation development for both countries, public policy on national minorities are considered and generalized. The paper spotlights the most important cooperation forms and methods, provisions and conclusions on fundamental problems of Ukrainian-Russian relations, shows their significance for the development of further relations between Ukraine and the Russian Federation.

Key words: Ukraine, Russian Federation, Public Policy, national minorities, relations.