

УДК 340.12:008:34:339.92

Олександра БЕЛІЧЕНКО

Національний університет “Львівська політехніка”,
асистентка кафедри теорії права та конституціоналізму
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти,
доктор філософії за спец. 081 “Право”
oleksandra.v.belichenko@lpnu.ua
ORCID: 0000-0001-9423-0488

СУЧАСНІ ГЛОБАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: НА ПРИКЛАДІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

<http://doi.org/10.23939/law2024.43.009>

© Беліченко О., 2024

Стаття присвячена аналізу проблем етнонаціональної політики в сучасних умовах розвитку державності та перспективам удосконалення законодавства в контексті забезпечення належного правового статусу національних меншин.

У статті розглянуто основні проблеми в сфері етнонаціональної політики України та правового регулювання статусу національних меншин. Авторка наголошує на браку єдиної стратегії розвитку етнонаціональних відносин, що призводить до фрагментарного законодавства. Впровадження цілісного нормативного акту могло б визначити напрямок розвитку державності та сформувати ідеологічне підґрунтя для майбутніх нормативних актів щодо статусу національних меншин, корінних народів та інших етнічних груп.

Також підкреслено, що питання національних меншин часто ігнорувалися в національному праві, а законодавча база щодо корінних народів та захисту статусу національних меншин сформувалася переважно як реакція на зовнішні обставини, такі як окупація Кримського півострова. Прогалини в законодавстві ускладнюють забезпечення прав національних меншин, зокрема через брак актуальних статистичних даних, оскільки всеукраїнський перепис населення проводився лише раз у 2001 році.

Авторка звертає увагу на низький рівень толерантності в українському суспільстві, що демонструється опитуванням, проведеним у 2022–2024 роках. Респонденти часто не вважають свої дії протиправними чи дискримінаційними стосовно ромів, але не бажають мати їх у своєму оточенні. Це свідчить про недостатню освіченість щодо національної характеристики як чинника дискримінації і брак уваги з боку держави до питань мовної вираженості та захисту прав національних меншин.

Брак ефективної політики інтеграції національних меншин є ще однією вагомою проблемою. Законодавець часто розглядає національні меншини як групу громадян іншого етнічного походження, що проживають в Україні традиційно, що є хибним підходом. Для поліпшення етнонаціональної політики треба розв'язувати проблеми в

суміжних сферах, таких як освіта, політичні права, участь у місцевому самоврядуванні та боротьба з мовою ворожнечі.

Ключові слова: національні меншини, правовий статус, правове регулювання, етнонаціональна політика, національна ідентичність, юридичні проблеми, глобалізація.

Постановка проблеми. Наша держава ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1], що стало вагомим чинником європейської інтеграції і відобразило прагнення української нації до демократичних цінностей та підтримку цивілізаційного розвитку державності. Підходи євроінтеграції визначалися цінними ідеями верховенства права, захисту прав та свобод осіб та інших суб'єктів права.

Гарантійного забезпечення потребує такий вектор розвитку вільного суспільства, тому особливим аспектом правового регулювання має стати захист національних меншин як особливих суб'єктів етнонаціональних відносин у державі.

Проблема етнонаціональної політики не є новою для Української держави, проте особливо затребуваним питанням стало в контексті військової агресії, терористичних загроз та сепаратистських рухів, що, на жаль, активізувалися в нашій державі. Забезпечення стану правової захищеності не може відбуватися без юридичної уваги спільноти до проблем правового статусу національних меншин. Питання полягає не тільки в належному правовому регулюванні та оновленні законодавства, а має набагато ширшу сферу застосування – протидія девальваційним проявам зловживання правом. Національні меншини – це суб'єкти етнополітики, які володіють не тільки низкою прав, але є громадянами держави, тобто мають конституційні обов'язки, і тому вагомим є фактор знаходження оптимального балансу між правами та обов'язками досліджуваних груп.

Аналіз дослідження проблеми. Проблема етнонаціональних відносин, побудова національної ідентичності, проблеми патріотичного виховання лише нещодавно стали увагою науковців в Україні. Питання дискримінації у сфері етнонаціональної політики та за іншими ознаками порушувалися такими дослідниками, як Н. Бортник, Д. Белов, І. Жаровська, Н. Грень, В. Ковальчук, Ю. Ковний та іншими. У зарубіжній доктрині права питання досліджували Z. de Beijl, M. Bertrand, E. Duflo, V. Di Stasio та інші.

Проте проблема міжетнічних відносин, національних інтересів окремих етнічних груп, визначення політичних прав окремих суб'єктів етнополітики і низка інших проблемних питань сучасного функціонування держави потребує подальшого аналізу, адже проблематика має широкомасштабну соціально-правову характеристику.

Метою цієї статті є аналіз проблем етнонаціональної політики в сучасних умовах розвитку державності та перспективи вдосконалення законодавства в контексті забезпечення належного правового статусу національних меншин.

Виклад основного матеріалу. Україна проходить етап створення оптимальної моделі поєднання суспільних інтересів етнонаціонального характеру. Треба звернути увагу, що проблеми статусу етнонаціональних груп та їх правове регулювання є одними з найбільш дискутованих і політизованих проблем у багатьох державах світу. Не оминула дискусія й Україну, оскільки наша держава завжди була багатонаціональною.

Визначимося з основними проблемами, що існують сьогодні у сфері етнонаціональної політики України і, зокрема, тими, що стосуються правового регулювання статусу національних меншин.

По-перше, брак єдиної, уніфікованої стратегії (концепції) розвитку етнонаціональних відносин, де би визначалися аспекти багатокультурності та багатоманітності, багатого історичного досвіду державності. Впровадження такого цілеспрямованого нормативного акту допомогло б визначити вектор розвитку державності, сформулювати цілісне онтологічне ідеологічне підґрунтя для майбутніх

та й чинних нормативних актів щодо статусу національних меншин, корінних народів, етнічних груп, представників ромської національності як окремої унікальної групи національних меншин тощо.

Мовиться не тільки про мету й завдання етнонаціональної політики, яку треба визначити нормативно, але й про стратегічні напрями її досягнення. Держава, що задекларувала себе як правова та демократична, не може забезпечити членів суспільства винятково декларативними гаслами, потрібні дієві механізми гарантування прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права.

По-друге, прогалини праксіологічно-правового характеру вказують на те, що питання національних меншин у національному праві часто ігнорувалося, ба більше, воно ставало предметом політичних маніпуляцій держави-агресорки (наприклад, норми, що стосувалися регіональної мови).

Будемо відверті, що законодавча база про корінні народи в Україні сформувалася тільки як реакція на окупацію Кримського півострова. Таке ж “уривчасте” законодавство існувало у сфері захисту статусу, мови та ідентичності національних меншин. Вагомим є аналіз індивідуального, спеціального та загального статусу представників національних меншин, адже як слушно стверджують представники індійської школи права, аналіз статусу національних меншин “демонструє напругу навколо індивідуальних і групових прав” [2].

По-третє, вагомою проблемою стало й те, що немає реальної статистичної основи, на якій може ґрунтуватися законодавство. Йдеться про Всеукраїнський перепис населення, що дає змогу вести не тільки офіційний облік чисельності населення, але й подає інформацію про її склад. Відповідно до законодавства “перепис населення – періодичне суцільне державне статистичне спостереження, що включає збирання демографічних і соціально-економічних даних, які на встановлену Кабінетом Міністрів України дату характеризують чисельність і склад населення країни, а також оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів” (ст. 1 ЗУ “Про Всеукраїнський перепис населення”) [3].

Етнічне походження є обов'язковим елементом у програмі перепису населення. У подальшому ст. 3 цитованого Закону визначає черговість проведення перепису – раз на 10 років. Вказане є дуже вагомим, оскільки метою перепису є отримання інформації про зміни, які відбуваються в суспільному житті держави. Проте на сьогодні за всю історію сучасної незалежної України перепис населення було здійснено лише раз у 2001 році. Виникає об'єктивно зумовлене запитання: чи може законодавець, формуючи державну політику, спиратися на дані понад двадцятилітньої давнини? Відповідь очевидна – інформаційні дані значно застаріли та не можуть продемонструвати реальні характеристики життя соціуму. Відповідно до даних вище вказаного перепису, на території нашої країни проживали представники понад 130 національностей і народностей. Зокрема, 29,6 % визнали російську мову рідною мовою, але лише 17,3 % ідентифікували себе як росіяни за національною ознакою. Видається, що в світлі військово-політичних обставин реальні показники сьогодення зовсім інші.

По-четверте, брак державно-правового та політичного акценту на прояви дискримінації за етнічною та національною ознаками.

Питання дискримінації за будь-якою ознакою для української реальності є доволі проблемним чинником, оскільки донині доволі часто таке деструктивне правове явище, як дискримінація ототожнюється з порушенням прав людини. Юридична практика нівелює цю проблему в багатьох її проявах. Питання дискримінації за віковою, статевою ознакою, чинником сповідання релігії чи іншими характеристиками так само нівельовано, як і проблема національної та етнічної, або расової дискримінації. Отож має родовий характер. Проте вказане не применшує проблеми.

Вже згадані нами роми як національна меншина дискриміновані часто на правозастосовному і правореалізаційному рівні, а в побуті питання дискримінації цієї групи є звичним явищем. Продемонструємо вказане даними нашого опитування, яке ми проводили впродовж 2022–2024 років на території Закарпатської, Львівської, Київської та Одеської областей. Докладніше результати опитування подамо у таблиці.

Таблиця

Опитування респондентів щодо ставлення до ромів

Запитання	Так (%)	Ні (%)	Важко відповісти (%)
Чи вживаєте ви слово “циган” у побутовій розмові?	87	1	2
Чи погодилися б ви мати сусідів – ромів?	9	85	6
Чи погодилися б ви, щоб роми навчалися з вашими дітьми в одному класі?	13	81	6
Чи можете ви сказати, що ставитесь до ромів так само, як до всіх інших національностей?	56	39	5

* За даними усного авторського опитування, 2022–2024 рр.

Отже, результати опитування дають нам змогу зробити низку соціально-правових висновків:

- громадяни не вважають свої дії протиправними чи дискримінаційними стосовно ромів, проте практичні питання демонструють значні прогалини в освіченості щодо національної характеристики як чинника дискримінації. Більшість респондентів декларує адекватне ставлення до ромів, проте не бажає стикатися з ними безпосередньо в своєму соціально-побутовому оточенні;
- треба констатувати низький рівень толерантності суспільства, що вказує на брак уваги суспільства та держави до питань мовної вираженості та відсутності утисків та інших негативних проявів стосовно представників інших етнонаціональних груп.

По-п'яте, в Україні немає політики у сфері ефективної інтеграції національних меншин. Законодавець ставиться до цієї групи як до громадян, які традиційно проживають на території України, але є представниками іншого етнічного походження, ніж титульна нація – українці. Проте звернемо увагу, що вказане не є правильним. Навіть останні зміни до законодавства (Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про національні меншини (спільноти) України” щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України” [4]) вказують на те, що європейська спільнота акцентувала Україні на неправильному тлумаченні такого поняття, тому виключено слово “традиційно” в контексті проживання на території держави. “Нові” національні меншини не можуть мати утисків стосовно “традиційних” (“старих”) національних меншин.

По-шосте, проблеми забезпечення комплексності правової політики. Основним завданням правового регулювання є удосконалення захисту прав та законних інтересів національних меншин. Така політика містить механізм функціонування конкретних заходів для надання представникам нацменшин рівного статусу. Лише спеціальним законом, що регулює статус етнонаціональних суб'єктів, вирішити це питання неможливо. Субординовані права та обов'язки стосуються й інших суб'єктів права: від держави, громадянського суспільства до територіальних громад. Тому разом з питанням удосконалення етнонаціональної політики мають розв'язуватися проблеми в суміжних сферах: освіта мовою національної меншини, політичні та виборчі пільги та привілеї для національних меншин, муніципальне право та участь нацменшин у діяльності органів місцевого самоврядування, утворення та функціонування громадських організацій, що відстоюють інтереси національної меншини, подолання мови ворожнечі в побуті та віртуальному просторі на тлі етнічних та національних непорозумінь, антитерористична політика держави, питання адаптації мігрантів та біженців тощо.

Програми, які розробляються, мають мати комплексний характер та охоплювати організаційні, процедурні, адміністративні, правові та, звичайно, культурно-популяристичні механізми для осіб таким способом, щоб вони могли виразити свою національну ідентичність та самобутність.

Наприклад, свобода пересування та міграційне право – це невід’ємна частина аналізу статусу національних меншин. Очевидно, більшість людей переїжджає та проживає в межах своїх рідних держав. Здатність людей до реалізації громадянських і політичних прав, а також економічних, соціальних і культурних прав у державах загалом залежить значною мірою від їх здатності пересуватися та обирати місце проживання в межах різних держав, водночас зберігаючи свою національну самобутність. Тому свобода пересування та проживання має вирішальне значення для захисту та здійснення інших прав. Як наслідок, зазначають Ефрем Ахаду та Алем Зергавіс: “...захист свободи пересування не може бути залишений лише на визнання національних правових систем, оскільки багато країн формують правову, політичну та соціологічну базу для відмови людям у праві на свободу пересування та вибір місця проживання” [5, с. 126]. Вказане доводить широту проблеми правової політики статусу представників національних меншин та потребує аналізу проблеми з врахуванням різносторонніх аспектів питання.

У сербській доктрині етнонаціональної політики вагомим принципом є визначення толерування сфер інтересів національних меншин. Зазначається, що “для меншості важливо прийняти національну та етнічну ідентичність, підвищувати рівень культури населення, особливо політичної культури, причому особливо важливо охопити і поважати відмінності. Без цього гармонійне співжиття всіх етнічних груп, як більшості, так і меншин, не є можливим” [6]. Тому законодавство Сербії, відповідно до Рамкової конвенції та національного законодавства, прагне додатково забезпечити такі сфери, як виховання, освіта, соціалізація, діалог, толерантність, компроміс і консенсус.

Отже, визначені проблеми, на нашу думку, є основними, проте проблематика далеко не вичерпана переліком саме вказаних питань. Етнонаціональна політика потребує широкого постійного комплексного аналізу правових, політичних, економічних, культурологічних та інших галузей знань в їх комплементарному аналізі.

Висновки. Сфера етнонаціональної політики в Україні стикається з кількома значними проблемами, які потребують уваги та розв’язання. Брак єдиної стратегії розвитку етнонаціональних відносин і нормативного акту, що визначав би напрямок розвитку державності, призводить до фрагментарного законодавства, яке не може ефективно захищати права національних меншин та корінних народів. Брак дієвих механізмів для гарантування прав цих груп, а також нерегулярний перепис населення ускладнюють отримання актуальної статистичної інформації для формування обґрунтованої політики.

Недостатня увага до питань дискримінації та інтеграції національних меншин, а також низький рівень толерантності в суспільстві свідчать про прогалини в освіченості та правовій культурі. Результати опитувань показують, що багато громадян не усвідомлюють своєї дискримінаційної поведінки. Брак комплексного підходу до правового регулювання статусу національних меншин ускладнює їх ефективну інтеграцію та захист прав. Удосконалення етнонаціональної політики має містити реформування в суміжних сферах, таких як освіта, політичні права, участь у місцевому самоврядуванні та боротьба з мовою ворожнечі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Van der Veer P. (2021). Minority Rights and Hindu Nationalism in India. *Asian Journal of Law and Society*. Vol. 8 (1) P. 44–55. doi:10.1017/als.2020.51
3. Про Всеукраїнський перепис населення: Закон України від 19.10.2000 № 2058-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000, № 51–52, ст. 446.

4. Про внесення змін до Закону України “Про національні меншини (спільноти) України” щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України: Закон України від 21.09.2023 № 3389-IX. *Офіційний вісник України* від 13.12.2023, № 101.

5. Ahadu E., Zergawie A. (2020). Challenge of Ethiopian Federalism on the Right to Freedom of Movement and Residence on Ethnic minorities. *Journal of Liberal Arts and Humanities (JLAH)*. Vol. 1, No. 4. P. 126–139.

6. Joković P., Milica S., Stjelja I. (2023). Tolerance and Intercultural Dialogue vs. Discrimination of National Minorities – Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Serbia. In: *Monitoring Minority Rights: Twenty-five Years of Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Belgrade & Ljubljana: Institute of Social Sciences, Academic Network for Cooperation in South East Europe, Institute for Ethnic Studies. P. 220–247.

REFERENCES

1. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony* [The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]: mizhnarodnyi dokument. (27.06.2014) Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text ([In Ukrainian].

2. Van der Veer, P. (2021). *Minority Rights and Hindu Nationalism in India*. *Asian Journal of Law and Society*. Vol. 8 (1). P. 44–55. doi:10.1017/als.2020.51 [In English].

3. *Pro Vseukrainskyi perepys naseleennia* [About the All-Ukrainian Population Census]: Zakon Ukrainy (19.10.2000) No. 2058-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. No. 51–52, st. 446. [In Ukrainian].

4. *Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy” shchodo deiakykh pytan realizatsii prav i svobod osib, yaki nalezhat do natsionalnykh menshyn (spilnot) Ukrainy* [On Amendments to the Law of Ukraine “On National Minorities (Communities) of Ukraine” on Certain Issues of Realization of Rights and Freedoms of Persons Belonging to National Minorities (Communities) of Ukraine]: Zakon Ukrainy (21.09.2023) No. 3389-IX. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy* vid 13.12.2023, No. 101 [In Ukrainian].

5. Ahadu, E., Zergawie, A. (2020). *Challenge of Ethiopian Federalism on the Right to Freedom of Movement and Residence on Ethnic minorities*. *Journal of Liberal Arts and Humanities (JLAH)*. Vol. 1, No. 4. P. 126–139 [In English].

6. Joković, P., Milica, S., Stjelja, I. (2023). *Tolerance and Intercultural Dialogue vs. Discrimination of National Minorities – Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Serbia*. In: *Monitoring Minority Rights: Twenty-five Years of Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Belgrade & Ljubljana: Institute of Social Sciences, Academic Network for Cooperation in South East Europe, Institute for Ethnic Studies. P. 220–247. [In English].

Дата надходження статті: 02.08.2024 р.

Oleksandra BELICHENKO

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Assistant Professor of the Theory of Law
and Constitutionalism Department,
Ph.D. in Law
oleksandra.v.belichenko@lpnu.ua
ORCID: 0000-0001-9423-0488

**CURRENT GLOBAL PROBLEMS OF ETHNO-NATIONAL POLICY OF UKRAINE:
ON THE EXAMPLE OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF NATIONAL MINORITIES**

The article is devoted to the analysis of the problems of ethno-national policy in modern conditions of the development of statehood and points to the prospects of improving the legislation in the context of ensuring the proper legal status of national minorities.

The article examines the main problems in the field of ethno-national policy of Ukraine and legal regulation of the status of national minorities. The author emphasizes the absence of a single strategy for the development of ethno-national relations, which leads to fragmented legislation. The implementation of a comprehensive normative act could determine the direction of the development of statehood and form the ideological basis for future normative acts regarding the status of national minorities, indigenous peoples, and other ethnic groups.

It is also emphasized that the issues of national minorities were often ignored in national law, and the legislative framework regarding indigenous peoples and the protection of the status of national minorities was formed mainly as a reaction to external circumstances, such as the occupation of the Crimean peninsula. Gaps in legislation make it difficult to ensure the rights of national minorities, in particular, due to the lack of up-to-date statistical data, since the all-Ukrainian population census was conducted only once in 2001.

The author draws attention to the low level of tolerance in Ukrainian society, which is demonstrated by a survey conducted in 2022–2024. Respondents often do not consider their actions illegal or discriminatory towards Roma, but do not wish to have them in their environment. This indicates a lack of education regarding national characteristics as a factor of discrimination and a lack of attention on the part of the state to issues of language moderation and protection of the rights of national minorities.

The lack of an effective policy of integration of national minorities is another significant problem. The legislator often considers national minorities as a group of citizens of a different ethnic origin living in Ukraine traditionally, which is a wrong approach. In order to improve ethno-national politics, it is necessary to solve problems in related areas, such as education, political rights, participation in local self-government and the fight against hate speech.

Keywords: national minorities, legal status, legal regulation, ethno-national policy, national identity, legal problems, globalization.