

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

А. А. Попок

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА
ЩОДО ЗАКОРДОННОГО УКРАЇНСТВА**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 206/8-14 від 7 листопада 2013 р.)*

А в т о р

А. А. Попок, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент НАДУ.

У к л а д а ч

М. С. Орлів, кандидат економічних наук, заступник директора Інституту – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Р е ц е н з е н т и :

В. П. Трощинський, доктор історичних наук, професор завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики;

О. Д. Брайченко, кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Інституту – начальник відділу навчально-методичної роботи та інформаційно-аналітичного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Попок А. А.

П57 Державна політика щодо закордонного українства : навч.-метод. матеріали / А. А. Попок. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено з урахуванням Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентові України.

Охарактеризовано український етнос та його зарубіжну гілку, досліджено причини та основні етапи масового відпливу українців за межі своєї батьківщини, розкрито особливості реалізації державної політики України щодо діаспори.

Розраховано на осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 351:8:37(477)(076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентові України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву
“Нова еліта нації”.*

© Попок А. А., 2013
© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2013

З М І С Т

1. Український етнос: структура й особливості взаємодії з навколишнім середовищем	4
1.1. Структура українського етносу та характер розміщення його частин у сучасному світі.....	4
1.2. Діаспора як основна форма існування закордонної гілки українського етносу	5
2. Сучасна трудова еміграція	10
2.1. Основні причини та напрями сучасних міграційних потоків з України.....	10
2.2. Проблеми інтеграції новітніх мігрантів у суспільне життя країн перебування та їхніх взаємин з давнішими українськими поселенцями.....	16
3. Міжнародна нормативно-правова база захисту прав національних меншин	20
3.1. Захист прав національних меншин на рівні ООН.....	20
3.2. Захист прав національних меншин на рівні Ради Європи та ОБСЄ	24
4. Стан забезпечення прав закордонних українців у країнах проживання	27
4.1. Держави Західної Європи, Америки та Австралія.....	27
4.2. Країни Центральної та Східної Європи	32
4.3. Пострадянські країни	36
5. Формування та реалізація державної політики України щодо закордонного українства	41
5.1. Нормативно-правова база.....	41
5.2. Організаційно-функціональна структура державного управління процесами взаємодії із закордонним українством	51

1. Український етнос: структура й особливості взаємодії з навколишнім середовищем

1.1. Структура українського етносу та характер розміщення його частин у сучасному світі

За нинішніх умов глобалізації та інформатизації, що визначають характерні риси сучасної постіндустріальної цивілізації, все більше руйнуються традиційні форми етнічного самозахисту та самозбереження (звичаї, фольклор, мовні діалекти, родинні зв'язки тощо) й посилюється роль свідомісного аспекту, завдяки якому етнічність із зовнішніх атрибутів ідентичності переноситься у внутрішній світ особистості.

У процесі формування етнічної ідентичності та етнічного самосвідомлення особи інформація набуває винятково важливої ролі. З цієї точки зору етнос можна розглядати як особливу інформаційну систему. Відтворення етнокультурних та етноментальних рис членами етносу забезпечується на порядок вищою, порівняно з міжетнічними контактами, інтенсивністю інформаційних зв'язків усередині етносу. З цієї метою етнос формує свою власну культурну підсистему, яка прагне набрати рис цілісності та здатності забезпечувати інформаційні потреби його членів.

Кожний етнос має свою оригінальну структуру, що дає можливість говорити про етнічну цілісність певної сукупності людей. Структуру українського етносу можна визначати за двома основними чинниками: характером його розселення в сучасному світі; рівнем етнічної самосвідомості та самоідентифікації окремих його частин або ж окремих представників. Ці два чинники пов'язані між собою, бо характер розселення, безумовно, впливає на рівень усвідомлення себе належним до етносу. Якщо береться до уваги перший чинник, то український етнос складається із двох структурних елементів: перший – це ядро українського етносу, розміщене на території України; другий – це ті частини української людності, які перебувають в іноетнічному середовищі на території інших етнополітичних організацій. Вихідці з України та їхні нащадки мешкають нині в багатьох країнах світу. Всіх їх, незалежно від характеру розселення та обставин, внаслідок яких вони там опинилися, здебільшого визначають терміном “українська діаспора” з наступною ідентифікацією з країною проживання.

Складнішою бачиться структура українського етносу, коли за основу береться чинник самосвідомості, зрештою самоідентифікації представників його ядра та діаспорних частин. У цьому випадку доречно скористатися схемою, яку свого часу розробив англійський учений Ентоні Сміт, згідно з якою структуру кожного етносу можна подати у вигляді трьох кіл: 1) ядро; 2) маргінальний прошарок; 3) етнічні категорії.

Представникам ядра українського етносу властивий найвищий ступінь самосвідомості й самоідентифікації з українським етносом. Ядро, безумовно, знаходиться на території України. Однак, межі ядра українського етносу,

визначені за чинником етнічної самосвідомості, не відповідають межам, що визначаються за чинником розселення. З метою розмежування змісту терміна “ядро українського етносу” в контексті дії двох чинників – самосвідомості й розселення – для останнього можна вжити термін “поселенське ядро”. У першому випадку вони значно вужчі, ніж у другому: адже не кожного українця в Україні можна зарахувати до людей із високим рівнем української етнічної самосвідомості. Тобто не кожен, хто виявляє своє українське походження чи належність до українського етносу, сприяє генеруванню, репродукції української етнічності. Значна частина поселенського ядра українського етносу перебуває в маргінальному прошарку або й поміж етнічних категорій.

До маргінального прошарку українського етносу є підстави зараховувати тих, кому властива подвійна, а то й потрійна самосвідомість. Вона формується внаслідок того, що представники українського етносу перебувають під впливом інших етнічностей, мешкаючи або поряд, або ж в умовах іноетнічного середовища. У результаті інтенсивної міжетнічної взаємодії відбувається процес маргіналізації особи, яка постійно перебуває на межі двох або кількох етносів, відповідно культур та менталітетів. Маргінальний стан – це шлях до асиміляції, первинно об’єктивного процесу при взаємодії двох або кількох етносів, у подальшому штучно стимульований на рівні державної політики.

Отже, маргінальний прошарок українського етносу охоплює певну частину поселенського ядра і практично всю українську діаспору, за окремими винятками. Їх можна констатувати, коли особи українського походження, які проживають за межами історичної батьківщини, не тільки зберігають власну етнічність в іноетнічному середовищі, а й своєю діяльністю стимулюють розвій української етнічності.

До етнічних категорій зараховують індивідумів, які практично втратили свою етнічність, і лише їхнє походження вказує на належність до українського етносу чи то їхній зв’язок із ним. Історична доля розпорядилась так, що переважну більшість представників української діаспори доцільніше відносити саме до таких категорій. Це зумовлено тим, що вони не мали можливості підтримувати й розвивати українську етнічність (у державах колишнього СРСР), або ж українська етнічність, особливо для другого, третього й наступних поколінь, якщо не заважала, то в усякому разі не сприяла їхній соціальній мобільності (у країнах західного світу).

1.2. Діаспора як основна форма існування закордонної гілки українського етносу

Попри, здавалось, загальноживаність поняття “діаспора” й по сьогодні тривають дискусії щодо критеріїв його застосування до тієї чи іншої етнічної спільноти. Актуальність цього питання обумовлюється розширенням у сучасних умовах кола явищ, які описуються цим поняттям, а відповідно й появою нових вимірів та можливої конфліктності проблеми діаспор у масштабах усього світу, зокрема через підвищення міграційної рухливості населення, що шукає кращої долі поза межами своєї батьківщини та осідає серед представників інших народів,

культур, релігій, змінюючи при цьому встановлений спосіб життя нових сусідів. Крім того, внаслідок зміни адміністративно-територіальних кордонів, розпаду одних та утворення інших держав частина населення, не рухаючись з місця, опинилася у складі таких нових держав, що являє собою, на думку багатьох авторів, принципово нову якість феномену діаспори.

Як відомо, грецьке за походженням слово “diaspora” утворено від дієслова “diasperein” “розсіюватися, розсипатися, роздавати”, яке складається з префіксу dia – “наскрізь, через” та дієслова sperein – “сіяти, засівати, сипати”. Дієслово diasperio зустрічається у ранішніх грецьких текстах у значеннях “розсіювати, розбивати (військо)”.

Перша згадка у Септуагінті, грецькому перекладі єврейської Біблії, іменника “diaspora” у значенні “розсіяння євреїв серед язичників” пов’язане з подіями VI ст. до н.е., коли вавилонський правитель Навуходоносор II після завоювання Палестини силоміць переселив євреїв у Вавилонію, де вони жили до завоювання персидським володарем Кіром. Після зруйнування Єрусалима римлянами (60-70 рр. н.е.) більшість населення Палестини була розсіяна у багатьох країнах Європи, Азії та Африки. Поняття “діаспора”, вперше застосоване до конкретного народу, у подальшому, в процесі історичного розвитку людства, набуло розширювального тлумачення, стало вживатися для пояснення, опису етнічних груп, які з тих чи інших причин були відірвані від свого народу, але продовжували жити як особлива етнічна спільнота в іноетнічному середовищі, підтримуючи зв’язок з поселенням своєї основної частини. Відхід від принципу застосування терміну “діаспора” винятково для позначення форми і способу багатовікового існування єврейського етносу сприяє розвитку семантики цього терміну, оскільки враховує появу з часу його виникнення інших форм проживання за межами основної етнічної спільноти її окремих частин.

Нова та новітня історія покликала до життя якісно інші чинники утворення діаспор. Вони стали результатом економічних процесів, що вимагали притоку значних трудових ресурсів в одні країни і, відповідно, послаблення тиску аграрного перенаселення в інших країнах. Крім того, діаспоротворенню сприяли й утиски та обмеження в суспільному житті, що можна було тлумачити як етнічне переслідування (українці, поляки, ірландці, німці, італійці та ін.).

Нині сформувались два основні підходи до визначення діаспори, відправною точкою яких є фіксація перебування частини етносу за межами розселення його ядра при збереженні етнічної чи етнорелігійної ідентичності та внутрішньої солідарності. Прихильники першого підходу (Дж.Армстронг, Г.Шиффер, М.Есман, О.Мілітарьов та ін.) розглядають діаспору винятково як похідну від міграції. Так, за словами О.Мілітарьова, під діаспорою слід розуміти лише такі переміщення людських спільнот, які призводять до розподілення єдиної спільноти не менш як на дві групи, що перебувають у різних країнах, але не на суміжних, а на відокремлених одна від одної за географічним та/або адміністративним розташуванням, територіях.

Припускаючи добровільну міграцію етнічних груп за межі своєї історичної батьківщини, О.Мілітарьов наголошує на принциповій важливості для формування та розвитку діаспори саме вимушеної, навіть насильницької

еміграції. Адже за всього свого намагання до згуртованості мігрантські громади мають більш дисперсний тип поселення, ніж автохтонні етнічні анклав, що опинилися за межами батьківщини внаслідок зміни кордонів. Сам факт недобровільного переселення (активної дії) накладає відбиток на усвідомлення свого місця та ролі у новому оточенні, а також формує особливе ставлення до свого етнічного материка, принципово інакший духовний зв'язок з ним.

Згідно з другим підходом поняття “діаспора” охоплює більш широке коло явищ, у тому числі включає й компактні поселення на автохтонних землях (Верньєр, В.Маркус, Ж.Тощенко та ін.). У цьому випадку стрижневим моментом є фіксація факту перебування певної частини етнічної спільноти за межами території її ядра, коли міграція розглядається як один (але не єдиний) із способів формування діаспори. Прихильники другого підходу більшу увагу приділяють значенню соціальної організації існуючих діаспорних громад.

Визнаючи переваги другого підходу, варто разом з тим відзначити приховану в ньому небезпеку розмиття поняття “діаспора”, позбавлення його евристичного значення внаслідок застосування до всіх етнічних груп, окрім титульної нації. Інколи діаспора стає синонімом еміграції чи національної меншини, поєднується з поняттями “етнічна група” чи “етнічна спільнота”.

Визначальною рисою діаспори як етнічного утворення є особливе самоуявлення, “діаспорна свідомість” її членів. “Діаспорна свідомість” характеризується перетворенням розсіяння у спосіб життя, в особливе стійке соціально-економічне, культурне та духовне становище соціуму, особливу форму існування у фізичному і психологічному відриві від етнічного материка. Діаспора стає своєрідним мініатюрним суспільством, але не замкненим у собі й не відірваним від довкілля. При цьому перебування у стані меншини серед різних народів, культур, як правило, без значної підтримки з боку свого етнічного ядра змушує діаспору шукати сили у собі, у своїй громаді, сукупності таких громад. Збереження власної ідентичності стає за таких умов нагальним, повсякденним завданням громади, чинником її внутрішнього регулювання, що, безперечно, стимулює розвиток етнозберігаючих, консолідуючих компонентів.

Для діаспори особливо важливим є збереження духовної основи своєї життєдіяльності, оскільки саме в етнопсихологічній сфері відбувається стандартизація та уніфікація матеріальної культури. Тиражування її елементів в умовах масового виробництва призводить до поступової втрати етнічної специфіки матеріально-речового середовища діаспори (хоча деякі її елементи як музейні експонати зберігаються). Тобто поширення етнічної специфіки поступово звужується та все більше зосереджується саме в сфері духовної культури та етнічної психології.

Таким чином, під діаспорою слід розуміти частину етносу, яка внаслідок різних обставин опинилася поза межами свого етнічного ядра в іноетнічному середовищі, проте зберегла свою етнічну самобутність, виробила специфічну “діаспорну” самосвідомість, утворила організаційну структуру, що в сукупності дає їй можливість стримувати етнічну трансформацію та групову асиміляцію, а також забезпечувати розвиток і функціонування даної спільноти, етнокультурну спадкоємність поколінь. Шляхи формування діаспори зумовлюють два її типи – мігрантські та автохтонні меншини, що відрізняються одна від одної

специфікою етнічного самоусвідомлення та самовиявлення. Визнаючи правомірність застосування терміну “діаспора” до обох типів меншин, зауважимо все ж, що більшою мірою відповідають його значенню діаспорні громади мігрантського походження.

Глибока інтегрованість, вкоріненість етнічної діаспори в усі сфери життя країни проживання, засвоєння її членами духовних цінностей і стандартів місцевої спільноти обумовлюють той факт, що навіть тривале збереження в новому середовищі етнічної самобутності не переростає, як правило, у прагнення пов’язати свою долю з державою свого етносу, переселитись до неї. Діаспорні групи є, таким чином, органічними, хоча й дещо особливими, частинами нації (етнополітичного організму), серед якої вони проживають, а не частинами нації країни походження. Тому, з одного боку, українці, які проживають, наприклад, у США, не перестають бути частиною українського етносу, з іншого – вони належать не до української, а до американської нації, є американцями українського походження. Аналогічно, частина польського етносу, що проживає в Україні, є частиною українського, а не польського етнополітичного організму або нації в політичному значенні цього терміну. Ці об’єктивні обставини життя знаходять свій відбиток у самосвідомості членів діаспорних громад, що, як правило, відзначають насамперед свою національну (в західному розумінні, тобто державну) належність, а вже потім – етнічну.

Сутність української діаспори як суспільного феномену до певної міри проявляється з вияснення того, чим вона не є. Діаспора не є еміграцією, хоч з неї починається. Завдання економічної еміграції – інтеграція. Економічні емігранти бажають якнайшвидше стати повноцінними громадянами нової країни поселення. Свої культуру, мову, звичаї вони зберігають лише тому, що їм легше жити із “своїми” людьми, спілкуватися рідною мовою. Ці знання й цінності вони стихійно передають своїм дітям.

Від економічних суттєво відрізняються політичні емігранти. Їх не приваблює інтеграція в місцеве суспільство. Вони живуть для країни, яку мусили залишити. Перебування в чужій країні вони вважають тимчасовою необхідністю, і тому намагаються зберегти себе і своїх дітей в повному духовному зв’язку з батьківщиною. Довгі роки вони можуть “сидіти на валізах”, чекаючи сприятливих умов для повернення на батьківщину і поступово входячи в життя країни поселення. Проте, коли можливість повернутися так і не з’являється, скоріше чи пізніше життя емігрантів (як емігрантів) вичерпується. Вони постають перед необхідністю вибору одного з двох шляхів – шляху асиміляції чи шляху діаспори.

Шлях асиміляції є цілком нормальним, природним і легшим порівняно зі шляхом діаспори. Зарубіжним українцям легше засвоїти мову і культуру свого оточення (покоління, народжені на нових батьківщинах, засвоюють їх, так би мовити, автоматично), ніж дотримуватися традицій своїх батьків і дідів. Тому на збереження своєї ідентичності вони мають жертвувати багато часу, енергії, зрештою, коштів. Труднощі цього шляху полягають і в тому, що він загалом мало толерується оточенням. Ним ідуть лише ті, хто його свідомо вибирає.

Діаспора шукає сенс свого існування в самій собі, а не існує для країни, з якої вона вийшла і без якої їй важко існувати.

Зв'язок етнічної батьківщини (материка) з діаспорою інший, ніж з еміграцією. Еміграція – це дорога в один бік (з можливістю зворотної рееміграції для деяких), а діаспора – шлях з постійним рухом в обох напрямках.

Повноцінна, справжня діаспора – це своєрідне окреме суспільство. Але воно не замкнуте в собі, не відірване від оточення. Більшість потреб, турбот та інтересів діаспори є ті ж самі, що і в решти жителів країни поселення. Але у діаспори є ще й інші інтереси й ознаки, які виокремлюють її з загалу, консолідують і роблять власне діаспорою.

Таким чином, багатогранна сукупна реальність, яку ми іменуємо поняттям “українська діаспора”, характеризується такими рисами:

- стрижневим моментом поняття “українська діаспора” є фіксація факту перебування частини українського етносу за межами території його ядра – України;

- термін “діаспора” підкреслює факт переважно недобровільного розсіяння людей одного етнічного (в нашому випадку українського) походження;

- за невеликими винятками вся українська діаспора, враховуючи те, що вона зазнає постійних впливів з боку інших етнічностей, відноситься до маргінального прошарку українського етносу;

- українська діаспора частково розселена компактно, а частково розсіяно, її походження, з одного боку, автохтонне (оскільки частина українського населення опинилася у складі інших держав у результаті територіальних поділів і перерозподілів), з іншого – іммігрантське;

- діаспора складає собою вже інтегральну частину країни поселення, внаслідок чого її члени, на відміну від недавніх іммігрантів, як правило, є громадянами даної країни і не мають наміру повертатися на історичну батьківщину, прагнучи водночас одержати від останньої допомогу у збереженні своєї етнокультурної ідентичності;

- українську діаспору можна розглядати як своєрідну форму соціуму, як сукупність людей українського роду, що в силу історичних обставин опинилася за кордонами України. Вона, попри відмінності в традиціях і культурі між різними територіальними гілками діаспори, соціальному походженні, статусі, освіті й ціннісних орієнтаціях її представників, зберегла певну спільність інтересів та устремлінь.

Разом з тим, внутрішньополітичні та соціально-економічні умови в деяких країнах – колишніх республіках СРСР, спричинили нову реальність – з'явилися десятки тисяч громадян України, які постійно проживають поза межами держави свого громадянства. Ці люди, у переважній своїй більшості, не мають наміру переїжджати в Україну. Однак, будучи відірваними від держави, вони практично не мають змоги повністю реалізувати свої права, гарантовані Конституцією України. Відтак держава має докладати зусиль у цьому напрямку.

Ця категорія осіб не підпадає під дефініцію “українська діаспора”. Єдине, що є спільного між ними, – факт постійного перебування поза межами України. Виникла необхідність пошуку терміну, який би максимально охоплював усі

категорії осіб українського походження, котрі проживають за межами історичної батьківщини. Таким визначенням став термін “закордонне українство”, який останнім часом набуває все більшого поширення. З вересня 2001 р. – часу затвердження Президентом України Національної програми “Закордонне українство” на період до 2005 року, він став офіційно вживаним.

Отже, нинішню українську закордонну громаду умовно можна розділити на чотири складові:

- 1) нащадки (здебільшого третє – четверте покоління) колишніх українських переселенців. Вони глибоко інтегровані в суспільне життя своїх країн;
- 2) автохтонне українське населення в суміжних з Україною державах;
- 3) новітня еміграція (так звана четверта хвиля еміграції);
- 4) особи, котрі прийняли громадянство України, постійно проживаючи на території інших держав.

Кожна з цих складових має свою специфіку й потребує окремих підходів.

Нині українці проживають майже у ста країнах світу, у понад 50 з яких мають власні організаційні структури. Загальна чисельність закордонної української громади коливається від понад 12 млн осіб (дані офіційних переписів населення країн проживання) до 20-25 млн осіб (за неофіційними даними).

2. Сучасна трудова еміграція

2.1. Основні причини та напрями сучасних міграційних потоків з України

Нині у світі за різними оцінками нараховується від 150 до 175 млн осіб (понад 3% населення світу), які проживають за межами країни свого походження, включаючи близько 12 млн біженців та пошукачів притулку, понад 65 млн мігрантів. З року в рік ця цифра збільшується принаймні ще на 3 млн.

Серед основних причин сучасної міграції домінують економічні чинники. Попри й без того значний розрив між середніми доходами населення індустріально розвинутих країн та країн третього світу спостерігається тенденція до його збільшення. Якщо у 1870 р. рівень доходів на душу населення в США у дев'ять разів перевищував аналогічний показник найбідніших країн світу, то у 1960 р. цей розрив збільшився до 50-кратного розміру. При цьому слід мати на увазі, що у країнах, які розвивають нині, проживає 4,8 млрд осіб із 6 млрд населення світу. За даними експертів ООН, до 2025 р. у цих країнах проживатиме 7,8 млрд осіб – абсолютна більшість населення світу. Відповідно якщо нині 80% населення світу перебуває на межі виживання, то через 25 років цей показник сягатиме близько 90%. Саме можливість заробити більше, аніж у власній країні, є однією з причин, що спонукає сотні тисяч мігрантів щороку залишати рідні місця у пошуках кращої долі за кордоном. При цьому, здебільшого увага звертається не стільки на середній рівень доходів, який мігрант може заробити в країні потенційної міграції, скільки на різницю у доходах між країною донором та країною реципієнтом.

Незаперечним є факт, що темпи економічного зростання будь-якої країни значною мірою залежать від рівня людського розвитку. За оцінками експертів ООН, оприлюдненими у березні 2013 року, Україна серед 187 країн світу посідає 78 місце за індексом розвитку людства (ІРЛ)¹. Значення ІРЛ України з 1990 по 2012 рік зросло на 4% – з 0,714 до 0,7402 (при середньосвітовому – 0,694). При цьому, валовий національний дохід на душу населення за роки незалежності зменшився приблизно на 22%.

За даними вітчизняних та міжнародних статистичних спостережень, в Україні майже 80-85% населення знаходиться за межею бідності і незадоволені своїм добробутом². А за даними опитування Інститутом соціології, більшість українців не вірять, що життя в країні може стати краще. Так, на кінець 2012 р. лише 14,9% респондентів були готові повірити в те, що життя зміниться на краще (у 2005 р. цей показник перевищував 40%). І, якщо 7 років назад лише 18,3% наших громадян не бачили перспектив покращення життя, то на сьогодні не вірять в покращення більше 51,3%³.

У рейтингу ООН за обсягами ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності) Україна займає 103 місце (7233 дол. США) серед 181 країн світу. Найбільший показник у Катару – \$102943, на другому Люксембург – \$80119 на третьому Сінгапур – \$59711, а найменший – у Демократичній Республіці Конго – 348 доларів США.

Український ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності за останнє десятиріччя подвоївся. Як свідчать статистичні дані Міжнародного валютного фонду (МВФ), з 2002 року по 2012 рік середній ВВП на душу населення виріс з \$4002 до \$7598. Для порівняння: ВВП Росії на душу населення за паритетом купівельної спроможності дорівнював в 2002 році \$8842, а 2012 році – \$17687 – рядком вище, ніж Антигуа і Барбуда, і нижче за Хорватію⁴.

В оновленому звіті Світового банку, опублікованому на початку липня 2013 р., за рівнем ВВП на душу населення Україна займає 98 місце серед 180 країн. Торік за даним показником Україна була 103-тя, а в 2010 році – 102-га. Гірше йдуть справи в Єгипті (101), Вірменії (103) і Грузії (108). Очолюють рейтинг Люксембург, Катар і Норвегія. США – лише 7-ме, а Росія – 43-тє місце⁵.

Як повідомляв УНІАН, згідно з даними Державної служби статистики України, в 2012 році середній обсяг річного доходу на одного громадянина становив 23,9 тис. грн. У Києві цей показник перевищує середньодержавний більш, ніж удвічі, в Донецькій області – на 15%, у Дніпропетровській – на 14%, в Київській і Запорізькій областях – на 9% і 8% відповідно. Низький рівень доходу на душу населення був у Закарпатській, Тернопільській і Чернівецькій областях, що пов'язано з особливостями господарських відносин у цих регіонах. У 2012 році реальний дохід з розрахунку на одну особу в середньому по країні зріс на 9,7%.

¹ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/download/ru/>

² <http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=2049950>

³ http://ru.golos.ua/social_problem/13_01_12

⁴ <http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=2049950>

⁵ <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2013/07/16/305471>

На думку аналітиків аудиторської компанії “Ернст енд Янг”, до кінця 2013 року дохід на душу населення в Україні становитиме 3746 доларів, а в 2016-му – 4843 долари⁶.

Саме наявність значного розриву у показниках ВВП на душу населення між Україною та іншими країнами Європи та світу є одним із об’єктивних чинників, який поряд з іншими впливає на міграційні процеси і зумовлює, зокрема, вектор міграції українських заробітчан. Адже рівень ВВП на душу населення впливає на заробітну плату.

За даними соціологічного опитування, проведеного Західноукраїнським Центром “Жіночі перспективи” (м. Львів) серед українських заробітчан в Італії, з-поміж причин, які спонукали їх до виїзду за кордон, були зазначені саме низька заробітна плата – 52,8%, безробіття – 31,7% та необхідність повернення боргів – 29,7%.

За рівнем середньомісячної зарплати Україна значно відстає від західноєвропейських країн. Про занижену ціну робочої сили свідчить й те, що у собівартості продукції частка заробітної плати становить 10–15%, тоді як у країнах Західної Європи – 45 %.

Суттєву соціальну напругу створює соціальна нерівність розмірів заробітних плат не тільки серед різних видів господарчої діяльності але й груп населення за соціальною, гендерною та професійними ознаками. Так, заробітна плата жінок на 20-40% менше зарплат чоловіків в залежності від галузі, де вони працюють. Якщо у 27 країнах Європейського Союзу середня заробітна плата чоловіків на 17,2% перевищує середню заробітну плату жінок, то в Україні цей розрив наблизився до 25%⁷.

Мінімальна заробітна плата з 1 грудня 2012 року встановлена у розмірі 1134 грн, що становила 33,6% середньої заробітної плати за грудень (3377 грн), та у доларовому еквіваленті (\$1/8,1 грн) дозволяла витратити у середньому на одну особу майже \$4,5 на добу, що майже відповідає міжнародному критерію бідності (\$2 США або \$4,3 США за паритетом купівельної спроможності на добу)⁸.

Кількість зареєстрованих безробітних на 1 січня 2013 р. становила 506,8 тис. осіб (273,7 тис. жінок; 216,0 тис. молоді віком до 35 років; 89,1 тис. осіб, які потребують особливого соціального захисту; 217,7 тис. осіб, які проживають у сільській місцевості) або 25,8% всіх безробітних працездатного віку, визначених за методологією Міжнародної організації праці (МОП). Допомогу з безробіття отримували 76,2% осіб, які мали статус безробітного. Раніше місця робітників займали 48,8% безробітних, посади службовців – 34,2%, а решта безробітних не мали професійної підготовки.

Згідно з оцінками МОП, для України особливо актуальною є проблема безробіття серед молоді. До 20% молодих фахівців в Україні у віці 15-24 років не мають роботи. Цей показник вищий за глобальну відмітку – за оцінками

⁶ <http://www.unian.ua/news/584386-ukrajina-136-ta-v-sviti-za-rivnem-dohodu-na-dushu-naselennya.html>

⁷ <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2012/12/02/292115>

⁸ <http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=2049950>

МОП в світі близько 13% молоді (75 млн осіб) не мають роботи і навряд чи знайдуть її в найближчі чотири роки⁹.

Все це стимулює людей до пошуку праці та кращого заробітку. Опитування населення щодо їх бажання працювати за кордоном показало, що 48% не працевлаштованих українських спеціалістів чекають можливості виїхати з України, ще 43% серйозно думають про працевлаштування за кордоном і тільки 4% не готові виїхати з України ні при яких обставинах¹⁰.

Майже такі результати отримала рекрутингова компанія “Форсаж”. Опитування серед керівників середньої і вищої ланки показало, що переїхати на роботу за кордон готові 54% опитаних, ще 28% готові там працювати тимчасово¹¹. Визначальним мотивом, що спонукає жителів України тимчасово або назавжди розлучатися зі своєю Батьківщиною, є несприятливі соціально-економічні обставини, значно рідше – возз’єднання родин, укладання шлюбів з іноземцями.

Скільки наших співгромадян у пошуках роботи виїхали за кордон, достеменно невідомо. В українських офіційних та неофіційних джерелах, у тому числі у засобах масової інформації, можна зустріти різні оцінки кількості українських трудових мігрантів, які протягом останніх років виїхали з України.

Однією з причин труднощів в оцінках є неефективність існуючої системи обліку статистичної інформації у сфері трудової міграції, а також відсутність єдиного державного органу, відповідального за збір такої інформації, її узагальнення та аналіз, здійснення регуляторної функції у цій сфері.

Згідно з даними Світового банку за кількістю емігрантів Україна займає третє місце у світі – 6,5 млн осіб. Це приблизно 14% від сучасного населення країни. Звісно, більша частина – це люди, що поїхали відразу після розпаду Радянського Союзу до інших экс-радянських республік, або просто не повернулися з них¹².

За даними Державного комітету з питань охорони державного кордону України, у 2002 р. громадяни України найчастіше виїжджали: до Росії – 6,1 млн, Польщі – 4,2 млн, Угорщини – 1,8 млн, Молдови – 1,3 млн, Білорусі – 0,9 млн, Словаччини – 262 тис., Туреччини – 177 тис., Румунії – 116 тис., Чехії – 97 тис., ФРН – 96 тис. осіб. При цьому метою поїздки вони здебільшого зазначали приватні справи (близько 70% – у 2000 р., 71% – у 2001 р. та 72% – у 2002 р.) та організований туризм (18%, 13% та 13% відповідно).

Проте цілком зрозуміло, що ці дані дають лише загальне уявлення про напрями та обсяги міграційних потоків з території України. На їх підставі неможливо визначити, скільки саме громадян України перебуває в тій чи іншій країні, в тому числі як трудові мігранти.

Ще одним джерелом інформації є офіційні дані Міністерства соціальної політики України щодо кількості працевлаштованих за кордоном громадян України. Згідно з ними обсяги офіційно зареєстрованої трудової міграції постійно зростають.

⁹ <http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=2049950>

¹⁰ http://ru.golos.ua/social_problem/13_01_12

¹¹ http://ru.golos.ua/social_problem/13_01_12

¹² <http://real-economy.com.ua/publication/22/24725.html>

Слід мати на увазі, що частка громадян України, які легально працюють у країнах перебування, становить лише незначний відсоток від кількості нелегальних працівників. За деякими оцінками, через реєстраційні списки Міністерства соціальної політики України проходить не більше 5% українців, які виїждять на заробітки, зокрема в Росію.

За даними Міжнародної організації міграції, більшість українців за кордоном зайняті у сферах будівництва (54%), хатнього господарства, догляду за дітьми та людьми похилого віку (17%), аграрному секторі й торгівлі (по 9%), промисловості (6%)¹³.

Трудовою еміграцією охоплені практично всі регіони України. Водночас спостерігаються деякі особливості, пов'язані як з економічним становищем в області, так і з її наближеністю до кордонів. Це все більше актуалізує необхідність дослідження проблем депресивності регіонів.

Найбільша кількість трудових мігрантів припадає на Закарпатську та Чернівецьку області, а найменша – на Київську, Одеську, Кіровоградську, Полтавську та Дніпропетровську області.

Привабливими, з точки зору працевлаштування, для громадян України стали майже всі країни Європи, Російська Федерація, Сполучені Штати Америки, Туреччина, країни Близького Сходу (насамперед Ізраїль). Однак кількість осіб, які там працюють, з описаних вище причин, достеменно невідома. Кількість громадян України, котрі стають на консульський облік суттєво відрізняється від реальної чисельності українських заробітчан у країнах акредитації.

Нині за експертними оцінками Міністерства закордонних справ України від 1 до 3 млн українців перебуває на заробітках у Російській Федерації, 440 тис. громадян України – у Польщі, майже 428 тис. – в Італії, близько 108 тис. – у США, майже 101 тис. – в Іспанії, понад 94 тис. – в Чехії, більше 60 тис. – у Великій Британії, 17 тис. – в Ізраїлі, понад 16 тис. – у Греції, більше 10 тис. – у Канаді. Деякі економісти оцінюють чисельність українських заробітчан у 5 млн осіб, а політики, зокрема й Уповноважений Верховної Ради з прав людини, в 7 млн осіб.

Разом з тим, за даними модульного вибіркового обстеження населення з питань трудової міграції, яке проводилось у квітні - червні 2012 р. Державною службою статистики України та Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України нині 1,2 млн українців є трудовими мігрантами. При цьому найбільшими країнами-реципієнтами вітчизняної робочої сили є Російська Федерація (43,2%), Польща (14,3%), Італія (13,2%) та Чеська Республіка (12,9%) (за результатами обстеження трудової міграції у 2008 році, Італія та Чеська Республіка перебували відповідно на другому та третьому місці серед зазначених країн). Серед інших країн, куди спрямовані потоки трудових міграцій, є Іспанія (4,5%), Німеччина (2,4%), Угорщина (1,9%), Португалія та Білорусь (по 1,8%).

За даним обстеження, середньомісячний заробіток одного трудового мігранта становив 930 доларів США, що майже втричі більше ніж у середньому на одного штатного працівника, зайнятого в економіці України (330 доларів

¹³ <http://tyzhden.ua/Economics/57975/PrintView>

США). Більша частка зароблених мігрантами коштів надходила до України через неофіційні канали: кошти надсилалися через знайомих чи водіїв вантажівок або передавалися особисто¹⁴.

Як уже раніше відзначалося, найбільшою країною-реципієнтом українських сезонних робітників є Російська Федерація. Українці здебільшого працюють у північній частині Західного Сибіру (Ханти-Мансійський та Ямало-Ненецький автономні округи, Омська область), де задіяні мешканці Прикарпаття, Сумської, Полтавської, Чернігівської та Харківської областей – переважно спеціалісти і робітники газо-нафтовидобувної галузі.

З карпатських областей України на сезонні заробітки в північні регіони європейської частини Росії виїжджають переважно лісоруби. Вони працюють на лісозаготівлях Архангельської і Вологодської областей, в автономних республіках Комі і Карелії. Однак, найбільша кількість працюючих у цій країні наших співгромадян – вихідці з центральних, північних та східних областей України.

У країни Центральної і Західної Європи їдуть переважно вихідці з близьких до західного кордону України областей: Львівської, Волинської, Закарпатської, Тернопільської, Чернівецької, Івано-Франківської, Рівненської. Знання мови сусідніх держав, менталітету та способу життя населення сусідніх країн дає змогу їм швидше там адаптуватися.

Переважна більшість трудових мігрантів, задіяних у сфері транспорту та зв'язку, – вихідці з Одеської області.

У цілому можна стверджувати, що географія та напрямки руху трудових мігрантів певною мірою повторюють мігрантські потоки перших хвиль еміграції. Новітні трудові мігранти значно розширили географію української присутності у світі, освоївши чимало країн Азії, Близького Сходу та Африки.

Заробітчани з України постійно поповнюють лави четвертої хвилі еміграції, змінюючи свій статус з тимчасового на постійне проживання у зарубіжжі.

Крім власне внутрішніх (соціально-економічних) причин трудової міграції існують і зовнішні. До них, насамперед, належить зростання в сусідніх і близьких до України державах попиту на низькооплачувану робочу силу, готову виконувати будь-яку роботу. Подеколи зарубіжні країни здійснюють цілеспрямований відбір висококваліфікованих спеціалістів, підготовка яких у власних державах забирає багато часу і коштів. Ця складова трудової міграції наносить значної шкоди нашій державі. Адже якщо витрати на підготовку одного фахівця з вищою освітою, за експертними оцінками, становлять близько 20 тис. доларів США, то це означає, що кожен прибулий кваліфікований трудовий мігрант збагачує країну свого нового перебування саме на цю суму, збіднюючи свою власну країну.

Крім власне економічних чинників, що впливають на протекціоністську політику країн-реципієнтів трудових мігрантів, важливою складовою виступає демографічна криза. Зазвичай за нульової міграції та стійкого рівня смертності для забезпечення відтворення балансу населення рівень народжуваності має

¹⁴ http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_05_31_2_uk.htm

становити 2,2 дитини на одну жінку дітородного віку. У країнах Європейського Союзу цей показник становить нині 1,4, а в Україні – 1,45.

Празький тижневик “Респект” на початку березня 2004 р. оприлюднив статтю Марека Швєгли, в якій наголошується, що “українці – після словаків – творять найчисленнішу іммігрантську хвилю на чеських теренах. І якщо до Чехії прибуватимуть іноземці – що, з огляду на дедалі кращий добробут країни, вступ до ЄС та несприятливий демографічний розвиток, є очевидним, – то це будуть саме українці”. Проведене серед українських іммігрантів опитування засвідчило, що “нова українська меншина в Чехії вельми замкнута, не довіряє місцевим інституціям та поліції, високоосвічена, половина її представників регулярно працює у вихідні, часто їздить на батьківщину, а Чехію сприймає як свій тимчасовий притулок”.¹⁵

За оцінками експертів, до 2050 р. населення Італії зменшиться з 57 до 41 млн осіб, Великої Британії – з 59 до 56 млн тощо. Крім того, населення цих країн неухильно старіє. Якщо у 1950 р. лише 12% населення найбільш розвинутих країн світу досягло пенсійного віку (понад 65 років), у 2000 р. ця цифра сягнула – 19%, а в 2050 р. очікується – 33%. Це означатиме поступове посилення навантаження на працюючих, які будуть змушені соціально забезпечувати все більшу кількість пенсіонерів, утримання яких в 2,5 раза дорожче, ніж утримання дитини. За таких обставин чи не єдиним порятунком від негативних наслідків демографічної кризи для країн ЄС є збільшення обсягів імміграції, що, у свою чергу, негативно позначається на демографічній ситуації у країнах-донорах.

2.2. Проблеми інтеграції новітніх мігрантів у суспільне життя країн перебування та їхніх взаємин з давнішими українськими поселенцями

Протягом останніх років світ пізнає Україну не лише завдяки українській дипломатії, досягненням спортсменів чи мистецтву, але й через заробітчан. Саме вони виступають у ролі народних дипломатів, інформують про нашу державу, створюють її імідж. Водночас, що дуже важливо, вони привносять новий досвід і нову виробничу культуру на своїй батьківщині.

І все ж, основним позитивним наслідком трудової міграції є додаткове спрямування значних фінансових потоків у країну громадянства. Так, за даними Світового Банку трудові мігранти у 2010 р. перевели своїм родичам в Україні 5,3 млрд доларів США, а у 2012 році за даними Нацбанку України – 7,5 млрд доларів США, що перевищує обсяг всіх прямих іноземних інвестицій в економіку України¹⁶.

Серед негативних наслідків міграції, крім соціальних (проблеми в сім'ях, з доглядом та вихованням дітей тощо) та економічних (відтік науковців та кваліфікованої робочої сили) звертають на себе увагу демографічні втрати країни. За підрахунками проф. Ф.Заставного протягом 10 останніх років

¹⁵ Українське слово. – 2004. – 24-30.03.

¹⁶ <http://lp.edu.ua/node/4676>

внаслідок негативної різниці між смертністю та народжуваністю міграційних впливів населення України зменшилося більш як на 4 млн.

Своєю працею українці розвивають не лише економіку, а й культуру та духовність країни перебування. Однак, на шляху до омріяної роботи наші співгромадяни змушені переборювати дуже великі труднощі, які не завершуються з працевлаштуванням та не зводяться лише до побуту. Вони живуть в інших, ніж на батьківщині умовах, іншому правовому полі, серед людей іншої культури та менталітету, переважно у відриві від рідних та близьких. Це ще один із негативів трудової міграції, оскільки довгі відриви від родини ускладнюють внутрішньосімейні стосунки, а подеколи призводять і до розпаду сімей. Ускладнюється процес виховання дітей та догляду за ними.

За даними соціологічного дослідження “Стан сучасної української еміграції в Італії”, здійсненого у 2003 р. Н. Шегдою, 91% заробітчан – жінки. 96,7% респондентів – етнічні українці, 2,9% – росіяни. 64,4% заробітчан залишили в Україні сім’ю, 90% опитаних мають дітей, з них лише 5,5% перебувають разом з батьками в Італії¹⁷.

Дається взнаки і нелегальне перебування заробітчан за кордоном. Адже вони переважно не мають дозволів на працю, проживають з простроченими візами. Відтак вони позбавлені багатьох прав, зокрема соціальних гарантій. У 2004 р. Британський конгрес тред-юніонів (БКТ) оприлюднив доповідь про становище українських трудових емігрантів у Великобританії “Вони поїхали на Захід: українці на роботі у Великобританії”. Автори доповіді дійшли висновку про сувору експлуатацію українців. Зокрема, українським працівникам нерідко платять менше половини того, що отримували б британці. Генеральний секретар БКТ Брендан Барбер звернувся до уряду Великобританії з вимогою змінити схему тимчасового працевлаштування, щоб попередити знущання над українцями, адже їм нерідко доводиться залишатися в країні по закінченню терміну дії візи для того, щоб розрахуватися з боргами¹⁸. За даними “Бі-Бі-Сі”, лише в Лондоні може перебувати близько 40 тис. українських трудових мігрантів, а в усій Британії їхня кількість сягає 100 тис. осіб.¹⁹ Крім того, вони нерідко перебувають під тиском кримінальних структур, причому подеколи не гребують заробляти на колишніх співгромадянах і вихідці з України. Все це змушує наших співгромадян шукати допомоги в уже діючих або новостворюваних українських громадах. Новітня міграція могла б стати суттєвим поповненням старих діаспорних організацій, дати новий поштовх їхній діяльності. Однак насправді це радше виняток ніж правило. Австралійська журналістка Марійка Галабурда-Чигрин відсутність спільної мови між старою діаспорою та новоприбулими пояснює певною погордою, “мовляв всі з України високовивчені, а діаспора, мовляв, невчена (??)”²⁰. Таке пояснення ситуації навряд чи є достатнім. Непоодинокі випадки відторгнення “старою” міграцією

¹⁷ Музиченко Я. Ніч і день українців у Італії // Україна молода. – 2004. – 15.09.

¹⁸ Оверковський Б. Англійська мачуха українських пасинків, або Про поневіряння заробітчан у Великобританії // Профспілкові вісті. – 2004. – 17.09.

¹⁹ Українське слово. – 2004. – 10-16.03.

²⁰ Галабурда-Чигрин М. Подорожні нотатки. Бельгія. // Вісник УВКР. – 2003. – Ч. 5. – С. 10.

нових мігрантів. Це потребує якнайшвидшого осмислення. Не сприяють порозумінню різні інтереси та потреби.

Трудові мігранти змушені творити нові організації. В такі товариства об'єднуються люди різного віку, багатьох професій, неоднакового освітнього рівня та зацікавлень. Діапазон представлених професій досить широкий – вчителі, працівники сільського господарства, медичні працівники, службовці. Спільною є лише нелегка заробітчанська доля, яка змушує об'єднуватися в такі, переважно тимчасові, колективи. Ці організації виконують функції подібні до функцій профспілок. В деяких країнах, таких як Італія, Греція, Португалія, почали створюватися українські товариства, які поряд із соціальною займаються й національно-культурною діяльністю. Зокрема в м. Фатіма (Португалія) 10 червня 2003 р. постала Спілка українців Португалії, яку очолив Василь Шайтанюк.

Українки в Італії організовують вечори пам'яті Тараса Шевченка, Лесі Українки, Йосипа Сліпого та ін. При українській церкві Святої Софії у Римі діє недільна школа, в якій вивчають словесність, катехизм, історію України, народознавство, народні ремесла. Почали видавати християнський часопис “До Світла”. Традиційним стає відзначення Дня Матері, яке проходить за підтримки Української Греко-Католицької Церкви.

Церква для заробітчан є чи не головною точкою опори, і не лише духовною. В багатьох випадках, вона не лише задовольняє духовні потреби новоприбулих, а й обстоює їхні соціальні права, надає посильну допомогу.

У Португалії діють кілька парафій Української Греко-Католицької Церкви, які обслуговують сім священиків. Однак фактично поділу на греко-католиків і православних, або православних за конфесіями немає. “Українська церква – і все”²¹.

В Італії Українська Греко-Католицька Церква здійснює Богослужіння українською мовою в більш як 80 містах країни²², у співпраці з Католицькою Церквою опікується нелегальними українськими заробітчанами.

До вирішення проблем мігрантів у міру своїх можливостей долучаються структури світового українства. Визнаючи, що однією із зростаючих загроз, яка охопила і українців – чоловіків і жінок, дорослих і дітей, є проблема торгівлі людьми, Світовий конгрес українців за ініціативою жіночих організацій 7 лютого 2004 р. створив Комісію для боротьби з нелегальною торгівлею людьми. Вона працює в рамках Комісії Людських і Громадянських Прав СКУ. Метою Комісії є координація зусиль української діаспори щодо цієї проблеми, підтримка зв'язку з Урядом України та міжнародними організаціями, включно з ООН та Міжнародною Організацією Міграції, які займаються вирішенням цього питання. При крайовій Раді Українського конгресового комітету Америки (УККА) діє Комісія “четвертої хвилі”, до складу якої входять виключно представники “четвертої хвилі”.

Суттєво сприяти вирішенню проблем трудових мігрантів могли б двосторонні угоди з країнами реципієнтами. Однак для цього потрібен так

²¹ Марциновський А. Сильні люди // Голос України. – 2003. – 22.11

²² Музиченко Я. Ніч і день українців у Італії // Україна молода. – 2004. – 15.09.

званий міграційний паритет. Враховуючи ж, що з країнами Європи Україна має здебільшого односторонній міграційний рух, це значно ускладнює вирішення питання.

Щороку Україна вживає заходів, спрямованих на захист прав і інтересів, забезпечення соціальних гарантій своїх громадян-трудомих мігрантів. Наша держава є стороною Європейської конвенції про правовий статус трудівників-мігрантів, Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту, Протоколу до зазначеної Угоди, який регулює процеси прикордонної міграції в рамках СНД. У 2008 році Україна приєдналася до Конвенції в рамках СНД про правовий статус трудівників-мігрантів та членів їхніх сімей. Цей документ визначив основні права трудових мігрантів-громадян держав-учасниць Співдружності. Україною підписано двосторонні міждержавні та міжурядові угоди про працевлаштування з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, В'єтнамом, Латвією, Литвою, Лівією, Молдовою, Російською Федерацією, Словаччиною; щодо соціального забезпечення – з Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією та деякими іншими країнами.

У 2009 році здійснювалася імплементація чинних угод про працевлаштування з Португалією та Польщею, тривав переговорний процес стосовно проекту Угоди “Про врегулювання та впорядкування трудових міграційних потоків” з Королівством Іспанія, планується розпочати роботу над українсько-італійською Угодою про співробітництво в галузі працевлаштування. У тому ж році започатковано процедуру внутрішньодержавного погодження Договору між Україною та Угорщиною про соціальне забезпечення, продовжувався переговорний процес з опрацювання проєктів українсько-бразильської, українсько-аргентинської, українсько-румунської та українсько-сербської угод про соціальне забезпечення. Проводиться підготовча робота щодо укладення договорів з питань пенсійного забезпечення з Німеччиною, Аргентиною, Бразилією, Португалією, Угорщиною та Румунією. Україна бере участь в реалізації пілотного проєкту “Тимчасова і зворотна трудова міграція між Україною та Португальською Республікою”.

З метою посилення правового та соціального захисту громадян України, які тимчасово працюють у країнах-членах Ради Європи, Уряд проводить активну політику щодо приєднання України до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів. Конвенція містить принципові аспекти правового становища трудящих-мігрантів, а саме: щодо добору, медичного огляду та професійного іспиту, подорожування, дозволу на перебування, дозволу на роботу, возз'єднання сім'ї, умов праці, переказу заощаджень, соціального забезпечення, соціальної та медичної допомоги, закінчення трудових контрактів, порядку повторного працевлаштування та звільнення.

3. Міжнародна нормативно-правова база захисту прав національних меншин

3.1. Захист прав національних меншин на рівні ООН

Майже ніде у світі державні кордони не збігаються з географічними межами розселення націй. Етнічні групи, які складають титульну націю в одній країні, в іншій вважаються національною меншиною. І, цілком зрозуміло, будь-яка держава розглядає однойменні з нею національні меншини, які живуть в інших державах, як об'єкт власних інтересів. Адже діаспора може виступати не лише важливим чинником зовнішньої політики, розвитку зв'язків (у т. ч. економічних) з іншими країнами, а й вирішення внутрішніх питань за рахунок потенціалу діаспори. Більшість держав, які мають діаспори, розробили та реалізують спеціальні програми співпраці з ними. При цьому вони керуються нормами міжнародного права у сфері захисту національних меншин²³, яке вимагає створення відповідних умов для акультурації національних меншин.

Формування, становлення та розвиток принципів захисту меншин, відбувалися насамперед у зв'язку з міжнародною практикою захисту релігійних меншин. Однією з перших угод був Вестфальський мирний договір 1648 р., за яким німецький імператор під тиском Франції і Швеції зобов'язався надати свободу віросповідання всім жителям Німеччини.

Поступово захист почав поширюватися й на політичні та громадянські права меншин. Вирішальними у зміні ставлення до етнічних меншин були дві ідеї, що розвивалися разом із суспільством – ідея прав людини та ідея терпимості. Однак законодавство у цій частині почало змінюватися лише у ХІХ ст. Яскраве свідчення цього – Генеральний акт Віденського конгресу 1815 р., Берлінський акт 1878 р., згідно з яким уряд Туреччини мав періодично інформувати держави Європи про заходи щодо забезпечення прав вірменської меншини в Туреччині.

Радикальніші зміни в цій сфері відбулися після Першої світової війни, коли за Версальською мирною угодою 1919 р. виникли нові незалежні держави, внаслідок чого в багатьох із них з'явилися національні меншини, які були співвітчизниками для держав свого походження. З огляду на великий ризик залишати право захисту національних меншин державі походження, що могло врешті-решт призвести до перегляду визначених кордонів, учасники Версальської мирної конференції заснували Комітет нових держав і захисту меншин. Протягом 1920-1937 рр., на основі положень Версальського договору, було укладено близько двадцяти двосторонніх і багатосторонніх угод, які передба-

²³ Зазначимо, що поняття “діаспора” та “національна меншина” не повністю тотожні, оскільки терміном “національна меншина” означають конкретну етнічну групу в конкретній країні, тоді як консолідація діаспори може виходити за межі окремих держав і набувати організаційних форм. Однак правового визначення діаспор нині немає. Тому, на відміну від національних меншин, діаспора не має можливості представляти та захищати власні інтереси в системі державних та міждержавних інституцій.

чали положення про захист прав меншин. Серед них – Таємна політична конвенція між Польщею та Україною, підписана у Варшаві 21 квітня 1920 р., стаття 5 якої проголошувала: “національно-культурні права, гарантовані урядом Української Народної республіки громадянам польської національності на території Української Народної республіки, будуть не меншою мірою гарантовані громадянам української національності в кордонах Польської республіки і навпаки”. За цими угодами, деклараціями та договорами міжнародним гарантом виконання зобов’язань щодо національних меншин визнавалась Рада Ліги Націй.

Однак Німеччина, яка розглядала Версальський договір як “несправедливий” і “грабіжницький”, користуючись браком засобів примусу в Ліги Націй, почала активно (і досить вдало) використовувати власну діаспору (на той час найбільшу в Європі – понад 8 млн осіб). “Дискриміновані” співвітчизники ставали приводом для агресії та початку військових дій. Посилаючись на ці факти, союзні держави після Другої світової війни прийняли рішення (12-й протокол, підписаний у Потсдамі 1945 р.) про переселення в Німеччину німців із Польщі, Чехословаччини та Угорщини. Внаслідок цього близько 6 млн 650 тис. німців було переселено з цих країн в окуповані зони. При цьому допускалися порушення прав людини.

Так було створено прецедент, який поклав початок масовим примусовим етнічним переселенням у повоєнній Європі. Зокрема на підставі декретів президента Чехословаччини від 19 червня 1945 р. про покарання військових злочинців та їхніх пособників усі особи угорського походження, незалежно від того, чи були вони громадянами Чехословаччини до війни, позбавлялися громадянських і політичних прав. У лютому 1947 р. було підписано двосторонню чехословацько-угорську угоду та протокол до неї про обмін населенням, яка, щоправда, залишилася нереалізованою. Однак ще до Потсдамської конференції, 9 вересня 1944 р., польський Комітет національного визволення уклав угоду з урядом УРСР²⁴, відповідно до якої протягом 1944–1946 рр. відбувся процес репатріації українців із Польщі та поляків із України. Угода передбачала добровільне переселення. Але добровільно в Україну виїхала лише незначна частина українського населення Польщі. Тому з вересня 1945 р. розпочалося примусове виселення українців із земель південно-східної Польщі. Виселення відбувалося з допомогою трьох польських дивізій і за активного збройного опору загонів УПА. З вересня 1945 р. по липень 1946 р. в СРСР було виселено 482,7 тис. українців. У свою чергу, із західних областей України польське населення було переселене на територію Польщі. Досить детально, мовою документів того часу, цю акцію описав доктор Володимир Сергійчук. А її наслідки й досі відлунують болем тисяч українців.

Починаючи з 1940-их рр., особливо від 1945 р. так зване “природне право”, як, наприклад, право вживати рідну мову, почало входження до міжнародного права. Серед природних прав існують: право людини на самовираження

²⁴ Подібні угоди було підписано з Білорусією та Литвою

рідною мовою як у побутовій, так і в літературній формі; право на інституційні типові умови, щоб мати можливість розвивати сферу рідної мови.

Міжнародне право є встановленим між націями і серед націй обов'язковим дво- або багатостороннім правом. Перше виникає на основі спеціальних міждержавних угод, друге – на рівні хартій, конвенцій тощо.

Особливо плідним процес розробки і прийняття міжнародних документів у сфері захисту прав осіб, котрі належать до національних меншин були 90-ті роки ХХ ст. Саме життя, зокрема події кінця 1980-х – початку 1990-х рр. підштовхували до цього – розпад багатонаціональних держав – СРСР, СФРЮ, Чехословаччини, розгортання міжнаціональних конфліктів у багатьох регіонах світу, активізація крайніх правих політичних сил, зростання в багатьох суспільствах настроїв ксенофобії та національної ворожнечі тощо.

Коротко оглянемо документи щодо захисту прав національних меншин, прийняті на різних міжнародних рівнях.

Отже, інтенсивніший розвиток системи міжнародного захисту прав національних меншин, започаткованої, після Першої світової війни в рамках Ліги Націй, продовжився після Другої світової війни. Хоча в “Хартії ООН”, прийнятій 26 червня 1945 р., не вживається поняття “національна меншина” або “етнічна група”, в п. 3 статті 1 воно присутнє, як щось само собою зрозуміле, коли мова йде про “цілі міжнародної співпраці”, “щоб вирішувати міжнародні проблеми... культурного і гуманітарного характеру, підтримувати й зміцнювати повагу прав людини і основних свобод всіх без винятку людей незалежно від раси, статі, мови чи релігії”.

Вже 10 грудня 1948 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) було проголошено Загальну декларацію прав людини. За неї проголосували 48 держав-учасниць ООН (при 8 голосах, що утрималися). Відповідно до статті 1 Декларації, всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом та сумлінням і мають діяти відносно один одного в дусі братерства. Згідно зі статтею 2 кожна людина має володіти всіма правами і свободами, проголошеними Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового, станового або іншого статусу.

Даний міжнародний документ є одним із найважливіших джерел права, як міжнародного, так і національного для різних країн. Близько 90 конституцій різних держав, що були прийняті після 1948 р., містять перелік фундаментальних прав, які відтворюють положення Декларації.

В резолюції 728 F (XXVIII) Економічно-соціальної ради від 30 липня 1959 р., що стосується врегулювання діяльності Комісії з прав людини проголошується можливість створення в рамках Комісії з прав людини “Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин”. Пунктом 3 їй надається рівне право як і Комісії з прав людини, але, водночас, і рівне з нею обмеження в разі надходження скарг: “не надається повноважень вживати які-небудь заходи” (п. 1). Тобто завдання Комісії з прав людини обмежується проведенням спеціальних досліджень та підготовкою рекомендацій для Економічно-соціальної ради, яка, у свою чергу може співпрацювати з ООН.

Крім того, Комісія з прав людини може також створювати спеціальний комітет для об'єктивного вивчення порушення прав людини. При цьому обов'язковою умовою є згода зі сторони даної країни та узгодженість дій. Це повноваження надано комісії на підставі резолюцій Економічно-соціальної ради № 1235 від 6 червня 1967 р. та № 1503 від 27 травня 1970 р. Водночас завдання Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин і робочої групи фактично зводиться лише до підготовчої роботи для Комісії з прав людини.

Певним проривом у цій сфері позначився 1966 р. 7 березня було підписано Міжнародну угоду про запобігання будь-якої форми расової дискримінації, стаття 1 якої розширила саме поняття расової дискримінації. В ній відкидаються будь-які відмінності, винятки, обмеження чи переваги, що ґрунтуються на походженні, національному чи етнічному корінні. 16 грудня Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2200 А (XXI) було прийнято відкритий до підписання, ратифікації й приєднання Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Цей документ став помітною подією у сфері захисту прав людини. Відповідно до статті 20 Пакту будь-які виступи щодо національної, расової або релігійної ненависті, що підбурюють до дискримінації, ворожнечі або насилля, має бути заборонено Законом. У статті 27 вже застосовується поняття етнічних меншин. Вона передбачає, що в тих країнах, де існують етнічні, релігійні й мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено у праві разом з іншими членами тієї ж групи сповідувати свою релігію та здійснювати її обряди, а також користуватися рідною мовою. В один ряд з цим документом, як слушно зауважує відомий дослідник М. Шульга, слід поставити Декларацію ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1963 р.

В той же день, 16 грудня 1966 р. було прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Абзац 2-й статті 2-ї проголошує заборону на дискримінацію, а в статті 13 – загальне право на освіту. При цьому в абзаці 1-у цієї статті сказано, що освіта повинна "...сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами...".

18 грудня 1992 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 47/135 було прийнято Декларацію прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин. Цей дуже важливий документ складається з преамбули і дев'яти статей. Відповідно до статті 1 Декларації держави охороняють на своїх територіях існування і самобутність національних або етнічних, культурних, релігійних і мовних меншин та заохочують створення умов для розвитку цієї самобутності. Держави вживають належні законодавчі та інші заходи для досягнення цієї мети.

Особи, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, мають право користуватися надбаннями своєї культури, сповідувати свою релігію і відправляти релігійні обряди, а також використовувати свою мову у приватному житті та публічно, вільно і без втручання або дискримінації в якій би то не було формі. Особи, які належать до меншин, мають право брати активну участь у культурному, релігійному, суспільному, економічному державному

житті; мають право брати активну участь у прийнятті на національному і, де це потрібно, регіональному рівнях рішень, що стосуються тієї меншини, до якої вони належать, або тих регіонів, де вони проживають, у порядку, що не суперечить національному законодавству; мають право створювати свої асоціації та забезпечувати їх функціонування; мають право встановлювати і підтримувати без будь-якої дискримінації вільні й мирні контакти з іншими членами своєї групи та з особами, які належать до інших меншин, а також контакти через кордони з громадянами інших держав, з якими вони пов'язані національними, етнічними, релігійними або мовними зв'язками (стаття 2).

Національна політика та програми як в середині країни так і міжнародне співробітництво мають здійснюватися за належного урахування законних інтересів осіб, які належать до національних меншин (стаття 5). Стаття 6 заохочує держави “співпрацювати у питаннях, що стосуються осіб, які належать до меншин, в тому числі в обміні інформацією та досвідом, з метою розвитку взаєморозуміння та довіри”.

Крім названих документів, в даній сфері на рівні ООН діють Конвенція про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього (схвалена для підписання і ратифікації або приєднання Генеральною Асамблеєю ООН 9 грудня 1948 р., набрала чинності 12 січня 1951 р., а для України – 15 лютого 1955 р.), Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (прийнята 14 грудня 1960 р.), Резолюція 52 засідання Комісії з прав людини ООН 1995/24 від 3 березня 1995 р. (прийнята без голосування) “Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин”.

3.2. Захист прав національних меншин на рівні Ради Європи та ОБСЄ

У Європі робота над проблемою захисту прав меншин просунулася значно далі, ніж в інших регіонах світу. Європейські структури цьому питанню приділяють значну увагу майже одразу з часу створення.

Вже в перший рік свого існування, тобто в 1949 р. Парламентська асамблея у доповіді Комітету з правових та адміністративних питань визнала важливість “проблеми посилення захисту прав національних меншин”.

4 листопада 1950 р. прийнято Конвенцію про захист прав і основних свобод людини, яку ще називають Європейською Конвенцією з прав людини. Вона складається з преамбули та 66 статей, поділених на 5 розділів.

18 жовтня 1961 р. в Турині прийнято Європейську соціальну хартію (українською стороною підписана в 1999 р.). Цей документ створювався як аналог Конвенції з прав людини у соціальній сфері. Його мета – забезпечити ефективне здійснення основних соціальних прав.

Упродовж дії положень Хартії до них вносилися певні зміни, які розширювали перелік гарантованих прав, змінювали вимоги контролю за їх виконанням тощо. З травня 1996 р. Комітетом міністрів Ради Європи було прийнято нову редакцію Європейської соціальної хартії. Гарантовані Хартією права можна розділи на три групи: захист права на працю, соціальний захист усього населення та спеціальний захист поза робочим часом.

Одна з головних особливостей даного документа полягає в тому, що держави-учасниці не зобов'язані приймати всі його положення й автоматично гарантувати всі проголошені права. Однак існує певний гарантований мінімум прав, які має прийняти кожна сторона.

Перша конференція глав держав і урядів держав-членів Ради Європи, що відбулася в жовтні 1993 р. у Відні, була присвячена саме питанням зміцнення і розповсюдження принципів плюралістської і парламентської демократії, неподільності і універсальності прав людини, захисту прав національних меншин, боротьбі проти расизму, ксенофобії та нетерпимості.

1993 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи прийнято Рекомендацію 1201 (1993) про додатковий протокол із прав національних меншин до Європейської Конвенції з прав людини.

Відповідно до статті 1 Рекомендації термін “національна меншина” стосується групи осіб у державі, які:

- а) проживають на території цієї держави і є її громадянами;
- б) підтримують давні, усталені й постійні зв'язки з даною державою;
- в) виявляють відмінні етнічні, культурні, релігійні або лінгвістичні характеристики;
- г) є досить значними, хоча й меншими за чисельністю, ніж інше населення держави або регіону даної держави;
- д) мотивовані намірами зберегти себе разом, що становить спільну ідентичність, разом із культурою, їхніми традиціями, релігією або мовою.

Належність до національної меншини має бути питанням вільного вибору особистості. Жодна шкода не може бути заподіяна внаслідок вибору або відмови від такої належності (стаття 2).

Навмисні зміни в демографічному складі регіону, де проживає національна меншина, які наносять шкоду цій меншині, мають бути заборонені (стаття 5).

Розділ 3 Рекомендації закріплює основні суб'єктивні права осіб, які належать до національних меншин: право засновувати власні організації, разом із політичними партіями; вільно використовувати свою рідну мову у приватному та суспільному житті; право використовувати своє прізвище та ім'я рідною мовою й на офіційне визнання своїх прізвища та імені; право використовувати рідну мову в контактах з адміністративною владою, у судових процесах і перед правоохоронними органами (в регіонах, де проживає значна кількість осіб, які належать до національних меншин); право на виставлення своєю мовою місцевих назв, знаків, надписів та іншої подібної інформації, доступної громадськості (в регіонах, де проживає значна кількість осіб, які належать до національних меншин); право вивчати рідну мову й отримувати освіту рідною мовою; ... в регіонах, де особи, які належать до національної меншини, становлять більшість, вони повинні мати у своєму розпорядженні відповідні місцеві або автономні органи влади або мати спеціальний статус.

5 листопада 1992 р. у Страсбурзі було підписано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Хартія складається з преамбули та 23 статей, поділених на 5 частин. Кожна країна, котра ратифікувала (прийняла чи затвердила) Хартію сама визначала мови, на які поширюється дія документу і має

право робити свої застереження. При цьому країна-учасник зобов'язується застосувати мінімум тридцять п'ять пунктів чи підпунктів, відібраних із положень Частини III (всього їх 68), включаючи, принаймні, по три із статей 8 ("Освіта"), 12 ("Культурна діяльність та засоби її здійснення") і по одному із статей 9 ("Судова влада"), 10 ("Адміністративні власті та публічні послуги"), 11 ("Засоби масової інформації"), 13 ("Економічне і соціальне життя"). Деякі країни, як наприклад, Хорватія, взяли під захист держави українську та/або русинську мову.

Наступним кроком у цій сфері стало прийняття 10 листопада 1994 р. Комітетом міністрів Ради Європи Рамкової конвенції про захист національних меншин, відкритої до підписання державами-членами Ради Європи 1 лютого 1995 р. Україна підписала Рамкову конвенцію 15 вересня 1995 р. А 9 грудня 1997 р. Рамкова конвенція була ратифікована Верховною Радою України і з 1 травня 1998 р. набрала чинності. Документ складається з преамбули і постановчої частини, що включає 5 розділів (32 статті).

Оцінка дотримання основних вимог Рамкової конвенції здійснюється Комітетом міністрів Ради Європи спільно з його Консультативним комітетом. Протягом року з дати набуття чинності Рамкової конвенції держави подають Раді Європи звіт, в якому мають навести повну інформацію про законотворчі та інші заходи, що були вжиті для втілення її принципів.

Консультативний комітет Ради Європи перевіряє звіт. Остаточне рішення про відповідність вжитих державою заходів щодо захисту національних меншин положенням Рамкової конвенції ухвалює Комітет Міністрів Ради Європи на основі висновків Консультативного комітету.

Згідно зі статтею 1 Рамкової конвенції захист національних меншин і прав та свобод осіб, які належать до національних меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини й належить до сфери міжнародної співпраці. Хоча рамкова Конвенція зосереджується на правах у контексті освіти, мови, культури й транскордонних контактів, вона вказує, що все ж таки самі по собі вони не достатні. Потрібне повне й ефективне охоплення національної меншини політичним життям країни.

Крім того, варто згадати Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1134 (1990), 1177 (1992), 1201 (1993) щодо прав меншин.

Питання захисту прав осіб, які належать до національних меншин, знайшли своє відображення в документах, прийнятих у рамках Організації з безпеки та співробітництва в Європі: Прикінцевому акті наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (Гельсінкі, 1 серпня 1975 р.), Паризькій хартії для нової Європи (21 листопада 1990 р.), Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ (29 червня 1990 р.) та інших документах.

У 1992 р. з метою попередження конфліктів, пов'язаних зі становищем національних меншин, при Організації з безпеки і співробітництва в Європі було засновано інституцію Верховного комісара у справах національних меншин. Верховний комісар збирає та аналізує інформацію, оцінює ситуацію, організовує переговори між конфліктуючими сторонами та здійснює контроль за виконанням досягнутих домовленостей та законодавства.

Серед документів з питань культурного співробітництва, що містять положення з даної проблематики, слід згадати Європейську культурну конвенцію (Париж, 19 грудня 1954 р.), Європейську декларацію стосовно завдань у галузі культури європейських міністрів, відповідальних за питання культури (Берлін, 1984), Декларацію 6 Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання культури “Мультикультурне суспільство: виклик культурній політиці” Палермо (Італія, 25-26 квітня 1990 року), Рекомендацію 1216 (1993) 44 чергової сесії Парламентської асамблеї Ради Європи “Про європейське співробітництво в галузі культури”, Резолюцію (95) 38 Комітету міністрів Ради Європи “Про стратегію Ради Європи в галузі культури” (Прийнята Комітетом міністрів 7 грудня 1995 р. на 551-му засіданні заступників міністрів), Декларацію про культурну різноманітність (Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 7 грудня 2000 р. на 733-му засіданні заступників міністрів), Резолюцію 236 (1992) Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи 27 сесія (17-19 березня 1992 року) “Про нову муніципальну політику мультикультурної інтеграції в Європі і Франкфуртська декларація”, Празьку декларацію Конференції “Культура в містах” (Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи (Прага, Чеська Республіка, 7-9 жовтня 1993 р.)

4. Стан забезпечення прав закордонних українців у країнах проживання

4.1. Держави Західної Європи, Америки та Австралія

Однією з важливих умов збереження та подальшого розвитку закордонного українства є наявність розвинутої законодавчої бази у сфері захисту прав національних меншин у країнах проживання. Кожна країна має свою історію, свій шлях становлення, а відтак і свою специфіку у відповідному законодавстві.

Духовною основою такого законодавства в Австрійській Республіці стали запроваджені ще у XVIII ст. імператрицею Марією - Терезією традиції щодо надання національним меншинам сприяння в задоволенні їхніх духовних потреб. Основні правові гарантії захисту національних меншин базуються на міжнародно-правових зобов'язаннях країни, а саме - Мирному договору 1919 р. та Державному договорі 1955 р. В Австрії діє Закон про етнічні групи, в якому викладені критерії, за якими визначаються національні меншини, а також зафіксовано їх права щодо задоволення культурних потреб: право на створення різноманітних спілок, видання газет та часописів, а також використання рідної мови у навчальному процесі, двомовність написів на шляхових знаках тощо. У цьому контексті універсальною є стаття 19 Основного Закону Австрії, в якій, зокрема, говориться, що всі народності, які мешкають на території Австрії мають невід'ємне право на збереження національної ідентичності та мови. Держава гарантує рівноправність всіх мов у сфері освіти, державного управління та громадського життя. Всі громадяни Австрії користуються

рівними громадянськими та політичними правами, незалежно від расового походження, мови та віросповідання.

Питання, пов'язані із правами національних меншин, знайшли також відображення у преамбулі коаліційного договору, підписаного 2 лютого 2000 р. головами правлячих партій, що увійшли до діючого федерального уряду країни.

З огляду на малочисельність та відсутність ознак компактного проживання українській громаді поки не вдалося добитися офіційного визнання українців національною меншиною. Однак, відповідна робота у цьому напрямку продовжується.

У Великобританії основним законодавчим актом, що регулює питання національних відносин та визначає права національних меншин, є Race relations Act 1976. До даного закону неодноразово вносилися зміни, останні з яких були зроблені в 2000 р. (Race relations (Amendment) Act 2000). З урахуванням Європейської конвенції з прав людини утворена спеціальна інституція, яка опікується питаннями національних меншин – Комісія з расової рівності (The Commission for Racial Equality). Комісія має широкі повноваження, включно з правом контролю за діяльністю поліції в цій сфері.

Крім того, активно діють громадські організації, такі як Рада біженців (The Refugee Council) та “Трест Раніміда” (The Runnymede Trust).

Особливості правового захисту прав національних меншин у Німеччині можна проаналізувати на прикладі законодавства федеральних земель Саксонія та Бранденбург. Зокрема, в ст. 2, 5 та 6 Конституції Саксонії від 27 травня 1992 р. зазначається, що частиною народу Саксонії є сорби, яким гарантуються рівні права з іншими національними та етнічними меншинами Німеччини. Визначається, що в місцях компактного проживання сорби, поряд з символікою цієї Землі, можуть використовувати власну символіку. Крім того, в Саксонії 31 березня 1999 р. прийнято Закон про права сорбів, який на земельному рівні регулює питання ідентифікації сорбів, мови, визначає місця компактного проживання цієї меншини, встановлює механізм створення та діяльності Ради з питань сорбів.

Загалом в Саксонії питання захисту національної меншини регулюються в 24 нормативних актах, серед яких варто виділити План розвитку Саксонії від 1994 р., нормативний документ Земельного міністерства внутрішніх справ щодо організації виборів до Ландтагу від 11 лютого 1994 р. та Закон про школи в Саксонії від 3 липня 1991 р.

У Федеральній землі Бранденбург діють 14 нормативних документів, у яких прямо чи опосередковано регулюються питання захисту прав національних меншин. Так, стаття 25 Конституції Бранденбургу від 22 квітня 1992 р. гарантує сорбському народу право на захист та підтримання національної ідентичності та культурної автономії. Крім того, захист мовних та культурних прав національної меншини в Бранденбурзі забезпечується Законом про радіотрансляцію від 6 листопада 1991 р., Законом про діловодство в сфері державного управління від 26 лютого 1993 р., Законом про дитячі заклади від 10 липня 1992 р. та ін.

Німеччина підписала та ратифікувала Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Європейську хартію регіональних мов або мов

меншин. Обидва документи набули чинності в 1998 р., і їх положення стали частиною національного законодавства. Відповідно до законодавства в країні виділяється чотири національні меншини, які споконвічно проживали на німецьких територіях – лужицькі сорби, фриззи, датчани та рома (цигани).

Зазначені вище національні меншини проживають переважно в Саксонії та Бранденбурзі (сорби), Шлезвізі-Хольштайні та Мекленбурзі-Передній Померанії (фриззи та датчани), а їх права гарантуються в конституціях цих федеральних земель.

Відповідно до Додатку до Договору про об'єднання Німеччини, представники національних меншин можуть спілкуватися та вести діловодство рідною мовою в окружних судах на території їх компактного проживання та в адміністративних установах.

У Франції спеціальні нормативно-правові акти у сфері захисту прав осіб, які належать до національних меншин відсутні. Французька держава не обмежує в правах діяльність громадських об'єднань, наукових організацій, бібліотек і т. ін. національних меншин, хоча і не надає їм фінансової підтримки. Вони діють на однакових правових засадах з іншими громадськими організаціями Франції. Всі громадяни країни незалежно від етнічного походження мають рівні права: на здобуття освіти, працевлаштування, право обирати та бути обраним, соціальний захист, пенсійне забезпечення.

Ті українці за походженням, які не захотіли свого часу приймати французьке громадянство, отримали у Франції статус апатрида або біженця. Принагідно зазначимо, що при Міністерстві закордонних справ Франції діє спеціальна структура – офіс по захисту біженців і апатридів (OFPRA), який слідкує за забезпеченням прав цієї категорії громадян.

В Італії базовим принципом визначення статусу та прав меншин, а також обов'язків держави щодо їхнього захисту, є мовний принцип.

Згідно зі Статтею 6 Конституції, Італійська Республіка захищає мову й культуру албанського, каталонського, німецького, грецького, словенського і хорватського населення на території країни, а також груп, які послуговуються французькою, франко-провансальською, фріуланською, латинською, старопровансальською й сардинською мовами. Тобто до визначених законодавством меншин віднесено лише народи, народності та мовні групи, які проживали на території Італії протягом тривалого історичного періоду. Національні групи, що утворилися в країні останнім часом і складаються переважно з трудових мігрантів, не мають прав мовних меншин.

В італійському законодавстві не використовується поняття етнічної меншини. За кількістю мовних меншин, захист яких гарантується італійською державою на законодавчому рівні (12), ця країна посідає перше місце у Європі.

Крім Конституції, основоположним правовим актом країни у сфері захисту меншин є Закон № 482 від 15 грудня 1999 р. "Положення стосовно захисту історичних мовних меншин", який фактично вперше в історії країни визначив порядок використання, функціонування та захисту вказаних у Конституції мов меншин на території Італії. Закон надає великі повноваження у зазначених сферах місцевим органам влади.

Відповідно до Статті 19 Закону Італійська Республіка у формах і засобах, які встановлюються окремо для кожного конкретного випадку шляхом відповідних угод, дотримуючись умов взаємин з іноземними державами, підтримує розвиток культур і мов, поширених за кордоном, у тому випадку, коли громадяни відповідних спільнот підтримують і розвивають суспільно-культурну і мовну ідентичність свого походження.

Питання національних меншин в Італії належить до компетенції не центральних органів влади, а відповідних областей (регіонів), на території яких проживають ці меншини. В Італії є п'ять областей із так званим "спеціальним статусом" – Трентіно-Альто-Адідже, Валле д'Аоста, Фріулі-Венеція-Джулія (всі три знаходяться у Північній Італії), Сицилія та Сардинія (острови в Південній Італії). Саме на рівні місцевої влади в Італії вирішуються питання задоволення мовних, культурних, освітніх та інших потреб, наприклад, німецької меншини в області Трентіно-Альто-Адідже чи французької у Валле д'Аоста. В обох областях офіційною, окрім італійської, є, відповідно, німецька та французька мови.

Нормативно-правова база Норвегії у сфері відносин з національними меншинами є доволі обмеженою у законодавчому плані, але широкою і різноманітною в плані практично орієнтованої політики уряду.

У своїй політиці захисту національних меншин уряд Норвегії виходить з фундаментальних положень статті 27 Міжнародної конвенції ООН про цивільні і політичні права. Іншими міжнародно-правовими документами, якими керується Норвегія у цій сфері, є Конвенція ООН про соціальні та економічні права, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, Європейська хартія регіональних мов та мов меншин, Конвенція Міжнародної організації праці № 169 стосовно корінних і плеємінних народів у незалежних країнах, деякі інші.

У зв'язку із ратифікацією Норвегією 17 березня 1999 р. Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин національними меншинами у Норвегії були визначені народність саамі, квени (народність фінського походження, що проживає на півночі Норвегії), подорожуючий романський народ, роми (цигани), скогфіни (народність фінського походження, що проживає на півдні Норвегії) та євреї. Разом з тим, зокрема, Парламент саамі заявив, що саамі не отримали переваг від цієї європейської конвенції, оскільки за Конвенцією МОП № 169 права саамі є більш широкими за своїм обсягом, ніж це передбачено у Рамковій конвенції Ради Європи.

Відносини стосовно народності саамі регулюються § 110а Конституції Норвегії та Актом від 12 червня 1987 р. № 56 про Парламент саамі та інші правові питання саамі, які доповнюються десятком політичних документів з відповідних питань державної політики щодо народності саамі. У квітні 2003 р. уряд представив на розгляд Стортингу свої пропозиції щодо нового Акту стосовно правових відносин та управління земельними і природними ресурсами у губернії Фіннмарк, що спричинило чергове напруження у стосунках з Парламентом саамі.

Важливим політичним документом у сфері відносин з національними меншинами є також Послання уряду Стортингу № 15 (2000-2001) "Національні

меншини у Норвегії – про державну політики стосовно євреїв, квенів, ромів, циган та скогфінів” від 8 грудня 2000 р.

У Фінляндії права національних меншин гарантовані новою Конституцією Республіки (вступила в силу 1 березня 2000 р.), за якою національні громади мають право розмовляти своєю рідною мовою, створювати власні організації, як суспільно-політичні, так і бізнесові. Становище національних меншин регулюється Законом про іноземців у Фінляндії. Базовий Закон був прийнятий у 1991 р. З того часу до Закону було внесено 21 поправку.

В Канаді забезпечення прав національних меншин регламентується Законом “Про офіційні мови”, Законом “Про багатокультурність” та Законом “Про теле- і радіомовлення”.

У США вирішенням питань, пов’язаних із національними меншинами, займається низка федеральних органів виконавчої влади, в яких створено спеціальні відділи захисту громадянських прав, що у своїй сукупності створюють механізм федеральних органів виконавчої влади щодо вирішення питань національних меншин. На законодавчому рівні питаннями захисту та просування інтересів національних меншин займаються групи підтримки (Caucuses) при Конгресі Сполучених Штатів (як правило, відповідно до національної приналежності), до складу яких входять члени Палати Представників Конгресу США.

В Аргентині поняття “національна меншина” в чинному законодавстві застосовується лише стосовно нечисленних представників майже знищених в ході іспанської колонізації корінних індіанських народів. Політика щодо них визначається Конституцією від 1994 р. та Законом Аргентини № 23.302 від 1985 р. “Про політику щодо корінних поселень та сприяння корінним народам”. При цьому політика уряду по відношенню до інших етнічних груп, а також іммігрантів спрямована на їх якомога швидшу асиміляцію з метою формування єдиної аргентинської нації.

У Бразилії взагалі не існує таких понять, як “національна меншина” та “права національних меншин”, а також окремих законодавчих актів, якими б визначались основні напрями державної етнополітики. У системі федеральних органів законодавчої і виконавчої влади та на рівні штатів відсутні будь які органи та установи у справах національних меншин. Згідно із статтею 5 Конституції Федеративної Республіки Бразилія 1988 р. “Про колективні та особисті права і обов’язки” в країні забороняється проведення дискримінаційної політики проти етнічних груп або окремої особи.

Відсутність у Бразилії спеціальної державної політики стосовно етнічних груп можна пояснити й тим, що в національній юриспруденції не існує відмінності між термінами “національність” і “громадянство” під час набуття громадянства за народженням країни. В країні діє принцип за “правом ґрунту” (jus soli), тобто громадянство надається будь-якій особі, яка народилася на її території, незалежно від громадянства батьків, їх національності та етнічного походження.

4.2. Країни Центральної та Східної Європи

Правовий статус національних меншин в *Угорщині* визначається Конституцією Угорської Республіки (Закон 20) у новій редакції, затвердженій Державними Зборами у 1991 р.; Законом УР “Про права національних та етнічних меншин”, прийнятим Державними Зборами УР 7 липня 1993 р. (з поправками до нього № 62, прийнятими у 1994 р.); двосторонніми угодами, зокрема Договором про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою (6 грудня 1991 р.); Декларацією про основні напрями співробітництва в гуманітарній сфері (31 травня 1991 р.); Декларацією про принципи співробітництва по забезпеченню прав національних меншин (31 травня 1991 р.); Угодою між Урядом України та Урядом Угорської Республіки про співробітництво в галузі культури, освіти та науки (4 квітня 1995 р.).

Важливе місце у правовому захисті українців в Угорщині відіграє створена у 1991 р. змішана Українсько-Угорська Комісія з питань забезпечення прав національних меншин, яка протягом часу, що пройшов після її створення, провела 12-ть засідань.

Закон УР “Про права національних та етнічних меншин”, прийнятий у липні 1993 р., та поправки до нього № 62, прийняті у 1994 р., забезпечили меншинам право та визначили порядок утворення державних органів національного самоврядування. У статті 68 Основного Закону УР зазначається, що вона забезпечує захист прав національних та етнічних меншин, їхню участь у суспільному житті, можливість розвивати свою національну культуру та мову, право використання імен на своїй мові.

У системі органів влади Угорщини державні органи самоврядування всіх 13-ти національних меншин, у тому числі й українців та русинів, тісно співпрацюють з Відомством національних та етнічних меншин Угорщини. Відомство підзвітне і підпорядковане Адміністрації Прем’єр-міністра Угорщини на чолі з Державним секретарем та Міністром. У поточній роботі Відомство тісно співпрацює з Відомством угорців, які проживають за кордоном, та з Міністерством юстиції УР.

Проблема статусу русинів і українців на землях *колишньої Югославії* традиційно мала політичне забарвлення. В монархічній Югославії українська меншина сприймалася офіційним Белградом з обережністю, оскільки її представники були греко-католиками. Здійснювалися спроби насильницької православізації. За часів СФРЮ заохочувалася політика конфронтації між українцями і русинами. Показово, що попередня назва створеного в 1968 р. Союзу русинів-українців Хорватії після політичних репресій 1973 р. зазнала зміни: в назві замість тире “-” внесено сполучник “і” - Союз русинів і українців Хорватії.

13 грудня 1998 р. Сабор (парламент) *Республіки Хорватія* прийняв рішення про внесення ряду поправок до Конституції країни. Зокрема, було затверджено нову редакцію Статті 1 Основного закону: “Республіка Хорватія ... є державою представників автохтонних меншин: сербів, чехів, словаків, італійців, євреїв, німців, австрійців, українців, русинів та інших, які є її громадянами”.

Республіка Хорватія є стороною українсько-угорської Декларації про принципи співробітництва у забезпеченні прав національних меншин. (декларацією передбачена можливість приєднання до неї інших держав). У положеннях цієї Декларації зазначається, що дружні відносини між народами, мир, демократія і стабільність потребують взаємного захисту етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності національних меншин та створення належних умов для їх забезпечення.

Конституційне визнання українсько-русинської громади автохтонною національною меншиною Хорватії дає їй право бути представленою в Хорватському Саборі РХ. У нинішньому складі Парламенту національні меншини мають 5 депутатів. Українців, русинів, а також німців, австрійців та євреїв представляє один депутат.

Стаття 12 Конституції РХ, визнаючи офіційною мовою країни хорватську мову й латиничне письмо, дає право використовувати у окремих місцевих адміністративних одиницях інші мови й види письма у відповідності з законами.

У травні 2000 р. Парламент РХ у відповідності з вимогами й стандартами ЄС ухвалив новий Конституційний закон про права національних меншин, який передбачає можливість здобуття освіти рідною мовою (у зв'язку з воєнними та повоєнними труднощами викладання українською не велося), а також її службове використання в місцях компактного проживання. Таким чином, сучасні закони РХ забезпечують національним меншинам належний рівень реалізації їхніх прав. Держава здійснює часткове фінансування потреб культурного життя хорватських українців (видавнича справа, преса тощо).

Хоча у тексті Конституції РХ українців і русинів фактично визнано представниками різних народів, безпосередньо в середовищі меншини суттєвої конфронтації немає. Русинська частина співпрацює з українською, підтримуючи дружні стосунки з українськими установами. Політичне русинство практично не виражене.

У лютому 2002 р. новий Закон про захист прав та свобод національних меншин, який закріпив нові підходи до вирішення проблем, пов'язаних з національними меншинами, і заповнив правовий вакуум у цій сфері, що існував протягом попереднього десятиліття прийняв парламент *Сербії і Чорногорії*. Закон отримав високу оцінку з боку Ради Європи та ОБСЄ. Положення Закону надають представникам національних меншин право на самовизначення, право на співпрацю з представниками своєї національності у країні та за її межами, право на використання рідної мови, право на використання національних символів тощо. Передбачено також чітке розподілення повноважень та обов'язків між союзними, республіканськими та регіональними органами виконавчої влади щодо реалізації освітніх, культурних та інформаційних потреб національних меншин.

Специфікою нового Закону є введення інституту Національних рад меншин, які представлятимуть меншини в урядових структурах, захищатимуть їх інтереси, матимуть юридичний статус і відповідні повноваження для вирішення нагальних питань життєдіяльності громад. Так, до їх компетенції належатиме широке коло практичних питань задоволення освітньо-інформа-

ційних і культурних потреб національної меншини, організації діяльності культурно-мистецьких товариств та освітніх закладів тощо. З огляду на той факт, що третину населення СіЧ становлять представники національних меншин, функціонування Національних рад сприятиме вирішенню питань, пов'язаних із структурною організацією меншини, фінансовим забезпеченням їх діяльності. Національні ради є де-факто носіями культурної автономії національної громади і її представниками перед урядовими структурами.

Порядок застосування Закону у частині створення Національних рад визначено окремим Збірником правил про роботу Зібрань електорів та формування Рад національних меншин, який підготувало Союзне міністерство національних і етнічних організацій.

Найбільше проблем при імплементації Закону виникає саме при формуванні Національних рад, оскільки цьому процесу заважає конкуренція та внутрішня розшарованість і неоднотайність національних меншин. Не є винятком і українсько-русинська громада, де навколо питання формування Ради точилися гострі суперечки між керівниками громадських та культурно-освітніх товариств.

Під час вирішення питання щодо формування Національної ради українсько-русинська громада опинилася перед необхідністю остаточно визначитися щодо кількісного та якісного складу однієї чи двох Рад. Після проведених консультацій Міністерство національних та етнічних меншин рекомендувало створити дві окремі Ради українську та русинську, оскільки таке рішення дозволить у майбутньому уникнути суперечок всередині громади, котрі традиційно виникали через непропорційний підхід до задоволення потреб українців по відношенню до русинів, що головною мірою відбувалося завдяки діяльності русинських радикалів у керівних органах Воєводини та СРЮ протягом попереднього десятиліття.

Згідно із Збірником правил українській громаді необхідно сформувати Зібрання електорів у складі щонайменше 30 осіб, при чому кожен з електорів має зібрати 100 підписів представників української меншини - громадян СіЧ, що мають право голосу. Зібрання електорів, після його реєстрації Міністерством нацменшин, обирає Національну раду української меншини, яка має складатися з 15-20 осіб.

Для русинської громади, з огляду на їх чисельність необхідно сформувати Зібрання електорів у складі щонайменше 45 осіб, який в свою чергу обере Національну раду русинської меншини.

Зміни в законодавстві СіЧ, діяльність Союзного міністерства національних і етнічних громад, сучасна етнополітика уряду країни сприяють формуванню врівноваженого підходу до вирішення проблем всіх без винятку національних меншин, також дають підстави очікувати помітних позитивних зрушень у вирішенні нагальних потреб задоволення прав і свобод українсько-русинської громади.

Основним нормативно-правовим документом щодо забезпечення прав національних меншин в *Республіці Македонія* є Конституція. Зокрема, в преамбулі Основного Закону визначено, що "...8-го вересня 1991 р. Македонія

проголошена як національна держава македонського народу, в якій забезпечується рівноправне співіснування всіх громадян країни, зокрема, македонців, албанців, турків, влахів, циган та ін. національностей, представники яких проживають в Республіці Македонія...”. Стаття 48 (ч.2) Конституції РМ “...гарантує захист етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності представників національностей, які мають право засновувати культурні, наукові та мистецькі організації для вільного виявлення, виховання та розвитку своєї національної ідентичності”. Вільне виявлення національної ідентичності гарантоване також ст. 8 (ч.І) Конституції РМ.

Згідно з цією статтею Основного Закону РМ, “Представники національностей мають право на отримання початкової та середньої освіти рідною мовою...”. Конституція РМ також регламентує обов'язковість вивчення в освітніх закладах македонської мови, як державної в РМ.

Після міжетнічного збройного конфлікту (зима - літо 2001 р.), згідно з Рамковим (Охридським) Договором, який 13 серпня 2001 р. підписали найвпливовіші політичні партії РМ, 26 листопада 2001 р. Собранієм (парламентом) Македонії внесені зміни до Конституції, які значно розширюють права національних меншин країни перебування, насамперед, албанської. У 2001 р. був прийнятий Закон про місцеве самоврядування РМ, в якому також значно лібералізовані права етнічних груп, які проживають на території Македонії. Законодавче забезпечення прав національних меншин в РМ розцінюється багатьма міжнародними експертами як безпрецедентно демократичне.

Водночас, беззаперечним є й те, що в результаті укладання Рамкового Договору виникла правова колізія, коли одна (хай і найчисельніша) національна меншина країни отримала права (мовні, представницькі та інші), які значно перевищують права, передбачені законодавством держави для інших представників національних меншин (сербів, турків, влахів, циган та ін.).

Будучи повноправним або асоційованим членом міжнародних та регіональних структур, укладаючи двосторонні та багатосторонні міждержавні договори низку зобов'язань, в т.ч. щодо захисту прав національних меншин, взяла на себе Румунія. Серед документів, що регламентують політику країни сфері захисту прав національних меншин, зокрема українців, є: Рамкова конвенція про захист національних меншин (підписана Румунією 1 лютого 1995 р., ратифікована 11 травня 1995 р., набула чинності з 1 лютого 1998 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (підписана Румунією 17 липня 1995 р., але досі не ратифікована), Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією (підписаний 2 червня 1997 р., ратифікований 14 липня 1997 р., набув чинності 17 листопада 1997 р.).

Окремого закону про національні меншини в Румунії немає.

Спеціальні законодавчі щодо національних меншин відсутні і в *Польщі, Болгарії, Словаччині*.

В *Словаччині* питання задоволення потреб національних меншин регулюється Конституцією країни, Законом Словацької Республіки “Про використання мов національних меншин в СР”, підписаними і ратифікованими

міжнародними документами (Рамкова конвенція про захист національних меншин, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та ін.).

В *Туреччині* відсутнє саме поняття національної меншини. Конституцією країни закріплено (абзац 1 статті 66), що “кожний, хто пов’язаний узами громадянства з турецькою державою є турком”. Це історично обумовлено чутливістю органів влади до намагань курдів отримати автономію у складі Турецької Республіки.

Зауважимо, що в деяких країнах Європи поряд з українцями, окремою меншиною, визнаною на законодавчому рівні вважаються русини. До таких країн належать Словаччина, Угорщина, Сербія і Чорногорія та деякі інші.

4.3. Пострадянські країни

Відсутність законодавства у сфері забезпечення прав національних меншин була характерною для *Росії* всіх часів. Лише нещодавно з прийняттям “Концепції державної національної політики Російської Федерації” та Закону “Про національно-культурну автономію” розпочалося створення відповідної правової бази. До останнього часу практично єдиним документом у цій сфері була Конституція РФ, декларативні положення якої не були наповнені реальним змістом. Нині ця правова база складається з:

Конституції Російської Федерації 1993 р., яка проголошує право кожного “користуватися рідною мовою, вільно обирати мову спілкування, виховання, навчання і творчості” (ст.26); “вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію” (ст.29); гарантує право “на збереження рідної мови, створення умов для її вивчення та розвитку” (ст.68), а також “рівність прав і свобод незалежно від ... національності, мови, походження” (ст.19).

Закону “Про мови народів РРФСР” (25 жовтня 1991 р.), яким передбачено створення системи закладів виховання та освіти мовами народів РРФСР (ст.2), розробку державних програм збереження та розвитку мов народів РРФСР, сприяння видавництву літератури, фінансування наукових досліджень, створення умов для використання мов в засобах масової інформації та ін. (ст.7).

Закону РФ “Про освіту”, де зазначається, що “право громадян на отримання освіти рідною мовою забезпечується створенням необхідної кількості відповідних освітніх закладів, класів та груп, а також умов для їх функціонування” (п.2 ст.6).

“Концепції державної національної політики Російської Федерації” (затверджена Указом Президента РФ 15 червня 1996 р.). Як зазначається в преамбулі, цей документ є “системою сучасних поглядів, принципів та пріоритетів діяльності органів державної влади РФ у сфері національних відносин. Концепція враховує необхідність забезпечення єдності і цілісності Росії в нових історичних умовах розвитку російської державності, узгодження загальнодержавних інтересів та інтересів всіх народів, що її населяють, налагодження їх всебічного співробітництва, розвитку національних мов і культур”.

Федерального Закону РФ “Про національно-культурну автономію” (червень 1996 р.), який “визначає правові основи національно-культурної автономії в

Російській Федерації, створює правові умови взаємодії держави та суспільства для захисту національних інтересів громадян Російської Федерації в процесі вибору ними шляхів та форм свого національно-культурного розвитку”.

Серед міжнародно-правових актів, покликаних сприяти забезпеченню прав української національної спільноти в Росії, крім ратифікованої РФ Рамкової Конвенції про захист національних меншин (Україною Конвенція ратифікована в грудні 1998 р.), варто назвати Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією (підписаний 31 травня 1997 р.). У ньому, зокрема, йдеться про те, що “Сторони сприятимуть створенню рівних можливостей і умов для вивчення української мови в Російській Федерації та російської мови в Україні, підготовки педагогічних кадрів для викладання на цих мовах у освітніх закладах і надаватимуть з цією метою рівноцінну державну підтримку” (ст. 12). Проте ратифікація Договору упродовж тривалого часу свідомо гальмувалася російською стороною. Лише у 1998 р. було проведено два парламентських слухання із зазначених питань. Привертає увагу, що у матеріалах до слухань, надісланих міністерствами та відомствами, думськими комітетами, науковими і аналітичними центрами Російської Федерації, оцінка ситуації щодо задоволення прав і свобод росіян в Україні була винятково негативною.

З-поміж інших міжнародно-правових документів назовемо Угоду між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі культури, науки та освіти (підписана 26 липня 1995 р.).

Попри певні недоліки нове законодавство Росії загалом створює нормативну базу та механізми задоволення культурно-освітніх та інформаційних потреб українців, зокрема, через діалог державних органів всіх рівнів з національно-культурними організаціями. Закон РФ “Про національно-культурну автономію” та “Концепція державної національної політики Російської Федерації” відображають характерні модифікації у національній політиці Росії: перенесення акценту на принцип екстериторіальної національно-культурної автономії, коли на доповнення до існуючої системи національно-територіального устрою всі національні меншини цієї країни мають отримати нові можливості для збереження своїх мов, культур, національної самобутності, незалежно від характеру розселення. Новими також є програмно-цільовий та регіональний підходи до здійснення національної політики. Яскравим прикладом таких підходів стала державна програма роботи з німецькою меншиною.

Досить розвинута законодавча база у сфері захисту прав національних меншин у *державах Балтії*.

З огляду на те, що понад 20% мешканців *Латвії* мають статус негромадянина (з них – 99% представники національних меншин), офіційна влада ЛР приділяє значну увагу питанню інтеграції.

В країні розроблено Національну програму інтеграції суспільства, основними завданнями якої є залучення національних меншин до активної участі у всіх сферах суспільного життя, забезпечення вивчення некорінним населенням латиської мови, історії та культури латишського народу.

Законодавство країни гарантує право кожному жителю Латвії на збереження своєї національної ідентичності та вільний культурний розвиток.

Згідно з статтею 114 Сатверсме (Конституції) Латвійської Республіки національні меншини мають право на збереження та розвиток своєї мови, етнічної та культурної самобутності. Права національних меншин також законодавчо закріплені Законом ЛР “Права і обов’язки людини і громадянина” (прийнятий 10 грудня 1991 р.).

Основним законодавчим документом, який регулює національно-етнічні питання, є Закон Латвійської Республіки “Про вільний розвиток національних та етнічних груп Латвії та їх права на культурну автономію” (прийнятий 19 березня 1991 р.) гарантує всім національним меншинам рівні права, забезпечення захисту та вільний розвиток їх етнічної, культурної та релігійної ідентичності, надає право на інтелектуальну свободу та збереження культурних цінностей.

Відповідно до цього Закону національні меншини мають право утворювати власні національні товариства, об’єднання, асоціації, дотримуватись національних традицій, використовувати національну символіку та відзначати національні свята, підтримувати зв’язки з співвітчизниками за межами Латвії, вільно розвивати професійне та самодіяльне мистецтво, використовувати можливості державних засобів масової інформації.

Згідно з Законом, держава бере на себе зобов’язання щодо сприяння діяльності національних об’єднань, створенню належних матеріальних умов для розвитку освіти та культури національних та етнічних груп з використанням коштів державного бюджету Латвії.

Формуванням та реалізацією політики щодо національних меншин в галузі культури займаються міністерства культури та юстиції (інші міністерства), Управління натуралізації, місцеві органи влади, державні та недержавні фонди (фонд Культура Капітал, Латвійський фонд культури, фонд Сороса), неурядові організації. Дорадчі функції виконує Рада у справах національних меншин при Президенті Латвії.

З 1988 р. активно діє Асоціація національно-культурних товариств Латвії (АНКТЛ), яка об’єднує понад 40 культурно-просвітніх товариств та громадських організацій, в тому числі і українські.

У 1999 р. в Латвії було прийнято новий Закон “Про загальну освіту”, яким, зокрема, передбачається можливість об’єднання програми основної освіти з програмою навчання для національних меншин з включенням до неї вивчення рідної мови нацменшин, змісту навчання, пов’язаного з ідентичністю та інтеграцією національних меншин в латвійське суспільство.

Яскравим прикладом такої політики є десятирічна діяльність Ризької Української середньої школи, яка фінансується з державного бюджету ЛР.

В Латвії вживаються заходи з метою посилення ролі і значення латиської мови як державної, а також створення певних можливостей для використання, збереження та розвитку мов національних меншин.

Одним із завдань Закону Латвійської Республіки “Про державну мову” є інтеграція представників національних меншин в латвійське суспільство з

дотриманням їх права на використання рідної мови. Законом встановлюється використання державної мови у всіх сферах суспільного життя, при цьому дія Закону не поширюється на використання державної мови в неофіційному спілкуванні, у внутрішньому спілкуванні національних та етнічних груп, при богослужіннях, церемоніях, ритуалах тощо.

Проте, міжнародні спостерігачі наголошують на необхідності вдосконалення законодавства в сфері мови в частині забезпечення прав національних меншин. На їх думку, закон про мову, забезпечуючи використання державної мови в суспільному житті на всій території Латвії, в той же час повинен гарантувати збереження та розвиток мов національних меншин. Законодавство про мову повинно допомогти встановити баланс та стабілізувати відносини між державною мовою та мовами національних меншин.

Ще одна проблема, яка є невід’ємною складовою процесу інтеграції національних меншин в латвійське суспільство, стосується натуралізації негромадян. З 2 млн 360 тис. жителів Латвії понад 500 тис. мають статус негромадянина Латвії, тобто майже чверть мешканців країни не є її громадянами (серед них – понад 50 тис. українців, або 7% всіх негромадян), що безперечно позначається на їх правовому статусі.

Згідно з Законом “Про статус громадян колишнього СРСР, які не мають громадянства Латвії або іншої держави” негромадяни, на відміну від громадян ЛР, не можуть перебувати на державній службі, займати посади адвокатів, нотаріусів, капітанів суден тощо. Вони також не мають право обирати та бути обраними до органів управління, засновувати політичні партії, мати у приватній власності землю та інші природні ресурси тощо.

В країні створено необхідні умови для набуття негромадянами латвійського громадянства. Приблизно 95% аплікантів проходять процес натуралізації з першого разу, що на думку офіційних влад, говорить про ефективність процесу натуралізації.

Засади політики *Естонії* щодо національних меншин закладені за часів створення незалежної естонської держави у 1918 р. Маніфест про Незалежність, який адресувався усім національностям, представники яких мешкали в Естонії, надавав культурну автономію усім національним меншинам. Забезпечення культурної автономії було наріжним каменем політики Естонії в етнічній сфері, і в 1925 р. було прийнято Закон про культурну автономію для національних меншин, який надавав національним групам, кількість членів яких перебільшує 3 тис. осіб, право самовизначення у питаннях культури, за умов фінансової підтримки з боку держави. Закон про культурну автономію також створював умови для не естонців для отримання освіти на рідній мові. Крім освіти на естонській мові можливо було отримати освіту на чотирьох мовах національних меншин – німецькій, російській, шведській та єврейській (ідиш).

Діяльність етнічних спільнот в Естонії регулюється “Законом про культурну автономію національних меншин”, прийнятим 26 жовтня 1993 р., та “Законом про ратифікацію Рамкової Конвенції про захист національних меншин”, ухваленим 21 листопада 1996 р. Згідно з цими законами, до національних меншин відносяться громадяни Естонії, які проживають на її

території, мають давні, міцні й постійні зв'язки з Естонією, відрізняються від естонців своєю етнічною приналежністю, своєрідністю культури, релігією або мовою та керуються бажанням спільними зусиллями зберегти свої культурні традиції, релігію або мову, що служать основою їхньої ідентичності.

Виходячи з принципу правової послідовності, культурні самоуправління можуть створювати ті національні меншини, яким це право було надано законом 1925 р. ("Закон культурного самоуправління національних меншин"), а саме: німці, росіяни, шведи та євреї (п. 2 ст. 2), а також національні групи, чисельність громадян Естонії в середовищі яких перевищує 3 тис. осіб. Крім того, законодавство дозволяє негромадянам країни брати участь у діяльності культурного самоуправління, але без права вибирати й бути обраним до органів управління.

Відповідно до Конституції Республіки Естонія і Закону про громадянство, громадянином Естонії можна стати за народженням, якщо хоча б один з батьків є громадянином Естонії, або у порядку натуралізації. Іноземець, який бажає стати громадянином Естонії в порядку натуралізації, повинен бути не молодшим за 15 років, постійно проживати в Естонії не менше 5 років до подання заяви про набуття громадянства і один рік після подання заяви, повинен володіти естонською мовою (вимоги до рівня знань визначає Закон про мову), дати клятву лояльності Естонській Республіці та її конституційному ладу. В 1995 р. було прийнято новий Закон про громадянство, яким підвищено вимоги до знання естонської мови (введено екзамени з державної мови, на знання Конституції і законодавства про громадянство). При цьому були лібералізовані деякі інші положення (в тому числі, стосовно інвалідів по зору і слуху). Громадянство Естонії дається також за особливі заслуги перед державою (10 осіб на рік).

У травні 2000 р. урядом Естонії було схвалено Державну програму інтеграції некорінного населення до естонського суспільства на 2000-2007 рр. В ній Естонія проголошується як "відкрите мультикультурне суспільство, яке формується терпимістю і взаємною повагою людей, які відрізняються один від одного". Мета Програми – не зміна законів, які регулюють життя некорінних мешканців, а зниження бар'єрів на шляху отримання громадянства. Урядові структури Естонії, в першу чергу Міністр у справах народонаселення і Цільова установа інтеграції, ведуть постійну роз'яснювальну роботу серед населення щодо цієї програми у формі семінарів і обговорень тощо.

Процес вдосконалення законодавства Естонії та пристосування його до норм ЄС триває постійно. Так, згідно зауважень ЄС до чинного Закону Естонії про мову, за участю місії ОБСЄ в Естонії були прийняті зміни до цього акта, завдяки чому він став більш гнучким у забезпеченні вільного пересування послуг та можливостей працевлаштування.

Відповідно до Закону про основну школу та гімназію, державні та муніципальні гімназії починають перехід на естонську мову викладання. В залежності від особливостей школи і регіону залишається можливість викладання до 40% програми будь-якою мовою. В майбутньому викладання неестонською мовою буде дозволено лише приватним школам Естонії.

5. Формування та реалізація державної політики України щодо закордонного українства

5.1. Нормативно-правова база

З набуттям незалежності Україна стала центром згуртування українців усього світу. Проте, визначення системної та цілеспрямованої політики щодо української діаспори не одразу виявилось пріоритетом державного будівництва. Лише з часом логіка розвитку державотворчих процесів призвела до усвідомлення не тільки бажаності, але й життєвої необхідності формування такої політики. Так, у 1996 р. до Конституції України була включена спеціальна 12 стаття, де проголошується: “Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави”.

На сьогодні встановлення та інтенсифікація зв'язків із закордонним українством є важливою складовою державної етнополітики – система заходів, спрямованих на формування політичної злагоди українського суспільства при збереженні його етнічної розмаїтості шляхом утвердження рівноправних відносин і гармонійної взаємодії представників різних етносів, оптимального врахування їхніх інтересів і створення сприятливих умов для їхнього розвитку.

Дотримуючись міжнародних зобов'язань щодо забезпечення прав національних меншин у своїй державі, Україна докладає активних зусиль, щоб аналогічним чином були захищені права зарубіжних українців у країнах їхнього проживання. На основі загальновизнаних норм міжнародного права, власних законів та законів країн розселення українців держава розвиває зв'язки з українською діаспорою, піклується про забезпечення її національно-культурних, освітніх, інформаційних та інших потреб як бази збереження самобутності українства, створює необхідні умови для розширення взаємовигідного співробітництва із зарубіжними українцями в різних сферах діяльності, сприяє участі української діаспори в будівництві української держави. Водночас політика щодо діаспори враховує те, що її представники є громадянами інших країн і майбутнє діаспорних громад пов'язано передусім з їхньою добровільною інтеграцією в політичне та соціально-економічне життя країн проживання.

Такими є засадничі підходи до здійснення державної політики щодо закордонного українства. У становленні цієї політики Україною пройдено ряд послідовних кроків, які в своїй сукупності й сформували чинне нині правове поле взаємовідносин з діаспорними громадами, визначили головні напрями та основні завдання стосовно розвитку взаємодії з ними.

Уперше завдання налагодження зв'язків та розвитку співробітництва між Україною й українською діаспорою, створення надійного й ефективного механізму міжнародно-правового захисту інтересів зарубіжних українців, розв'язання комплексу проблем їхнього духовно-культурного життя знайшли відображення в Державній програмі “Українська діаспора на період до 2000 року”. Вона була затверджена 22 січня 1996 р. постановою Кабінету Міністрів України № 119.

Багатоаспектний комплекс завдань, що постав перед Україною у справі налагодження та розвитку взаємовідносин з українською діаспорою, зумовив потребу в розробці й реалізації заходів цієї Програми, метою якої було сприяння правовому захисту українців, що проживають за кордоном, розв'язання проблем їхнього національно-культурного відродження, розвиток співпраці з діаспорою у різних сферах життя, залучення її до процесу державотворення в Україні, забезпечення добровільного повернення етнічних українців на Батьківщину. У відповідних розділах Програми містилися конкретні шляхи втілення зазначених принципів.

Організаційно-правовими засадами співробітництва з українською діаспорою було передбачено забезпечення прав українських меншин, створення оптимальних можливостей для задоволення їхніх соціальних і культурно-освітніх, інформаційних та інших потреб в процесі укладання міжнародних договорів. Практика міжвідомчих угод про галузеве співробітництво здійснювалася з урахуванням інтересів української діаспори. Передбачалося широке використання можливостей ООН, ОБСЄ, Ради Європи, інших інституцій та міжнародних неурядових організацій з метою сприяння правовому захисту українців, які проживають за кордоном. Окрему увагу було приділено питанням відкриття консульських установ в місцях компактного проживання українців, полегшення візового режиму, регіональному співробітництву прикордонних областей.

В рамках духовно-культурного взаємообміну з діаспорою, було передбачено створення в місцях компактного проживання українців за кордоном культурно-інформаційних центрів, надання їм організаційної, методичної та іншої допомоги, розробку спеціальних програм наукових досліджень з питань українознавства. На виконання Програми здійснено спільні з діаспорою культурно-мистецькі заходи, надавалася допомога в створенні колективів художньої самодіяльності, навчанні та стажуванні їх керівників у кращих колективах України, розвивалися культурно-шефські зв'язки на рівні областей, міст, районів. Низкою положень визначалися механізми задоволення потреб діаспори у друкованих виданнях, шляхи наукової співпраці та інформаційного забезпечення тощо.

Одним із головних завдань Програми став розвиток української освіти в діаспорі. У відповідності до цього були розроблені довготермінові програми галузевого співробітництва, вивчалися освітні потреби закордонних українців, проводився обмін досвідом. Було створено відповідний підрозділ в Міністерстві освіти України. Започатковано прийом до навчальних закладів нашої держави представників української діаспори. Запроваджені курси підготовки і перепідготовки викладачів вузів з діаспори. Реалізовані заходи щодо належного забезпечення необхідною навчально-методичною літературою тощо.

Програма була зорієнтована на сприяння розвитку соціально-економічного співробітництва, зокрема, встановленню партнерських зв'язків суб'єктів підприємницької діяльності України з відповідними структурами української діаспори.

Міграційна політика, згідно з Програмою, розроблялася на засадах сприяння поверненню на Батьківщину українців, які свого часу опинилися за межами

України внаслідок політичних репресій, масових переслідувань і депортацій. Було започатковано створення інформаційного банку даних про українців, що бажають повернутися та розроблена основа схеми можливого їх розселення.

Дієвим поштовхом до зростання активності у сфері розвитку взаємодії з українцями зарубіжжя стали III і IV Всесвітні форуми українців, які відбулися у Києві у 2001 р. та 2006 р. відповідно.

Виступаючи перед учасниками форуму у 2001 р., глава держави наголосив, що багатомільйонна українська діаспора Заходу і Сходу – це та частина нашого народу, яка ще залишається здебільшого відчуженою від Української держави, її неосновним політичним, культурним, інтелектуальним, а почасти й економічним ресурсом. Відтак це немала втрата для України і наш великий гріх перед зарубіжними співвітчизниками.

За висловом Президента України, ми не маємо активної і послідовної державної політики в цій сфері. Щоправда, постанов, концепцій і програм не бракувало. Вони були сповнені добрих намірів, але переважав декларативний характер без достатніх організаційно і фінансово забезпечених механізмів реалізації. Президент України наголосив на необхідності соціального замовлення на таку політику, яка перетворила б формулу “світове українство” з політичного гасла на вагомий і незаперечний чинник національного буття та майбуття. Ця теза була широко розвинута в ході пленарного засідання і тематичних секційних засідань у таких напрямках: культурологія, освітньо-виховна робота, науково-технологічна діяльність, інформаційна безпека, економіка, екологія, медицина, право, політологія та інші. У резолюції форуму було констатовано, що в Україні немає спеціального самостійного державного органу, який би послідовно реалізовував політику у сфері взаємодії з українською діаспорою. Через ці організаційно-управлінські, а також матеріальні проблеми неефективно виконуються відповідні програми.

За підсумками форуму Указом Президента України була затверджена Національна програма “Закордонне українство” на період до 2005 р. та відновлено статус Державного комітету України у справах національностей та міграції.

Програма стала основним нормативно-правовим документом, що визначив конкретні напрямки впровадження державної політики закордонного українства. До її втілення були залучені центральні та місцеві органи виконавчої влади, громадські організації, наукові установи відповідно до специфіки своєї діяльності.

Програма спрямовувалася на підтримку та розвиток зв'язків з українцями, які проживають за межами України, сприяння збереженню їх етнічної ідентичності, залучення до участі в процесах, що відбуваються в Україні, шляхом концентрації зусиль у цій сфері органів виконавчої влади України та створених у державі і за її межами громадських організацій українців.

Метою Програми стало:

- забезпечення комплексного підходу до розвитку зв'язків з українцями, які проживають за межами України, конкретизація напрямів, у яких здійснюються ці зв'язки, відповідно до пріоритетів і завдань, що постали на сучасному етапі;

- вироблення дійових механізмів підтримки українців, які проживають за межами України, насамперед у державах, що утворилися на території колишнього СРСР, де триває процес самоорганізації українських громад і створюється інфраструктура для задоволення культурних, інформаційних, мовних та освітніх потреб українців;

- збереження і залучення інтелектуального потенціалу українців, які проживають за межами України, для налагодження та зміцнення взаємовигідного економічного, політичного та культурного співробітництва України з іноземними державами;

- піднесення престижу України у світі.

Основними завданнями Програми були:

- створення належних умов для збереження українцями, які проживають за межами України, етнічної ідентичності, задоволення їх національно-культурних та мовних потреб;

- сприяння вирішенню питання про надання Україною відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права правового статусу українцям, які проживають за межами України та не є її громадянами;

- створення механізмів широкого залучення потенціалу українців, які проживають за межами України, до процесів розвитку Української держави та інших процесів, що відбуваються в Україні;

- зміцнення зв'язків органів державної влади та організацій, які беруть участь у реалізації державної політики України щодо українців, які проживають за межами держави, з громадськими організаціями українців в іноземних державах, а також з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання міжнаціональних відносин;

- сприяння поглибленню співробітництва між створеними в Україні та за її межами громадськими організаціями українців;

- підтримка ініціатив, спрямованих на збереження, розвиток і зміцнення етнічної самобутності українців, які проживають за межами України;

- сприяння поширенню в Україні культурних здобутків українців, які проживають за межами держави;

- сприяння українцям, які проживають за межами України, у їх поверненні на історичну батьківщину.

Структурно програма складалася з восьми розділів: “Розвиток правових засад співробітництва з українцями, які проживають за межами України”, “Організаційно-координаційна діяльність”, “Науково-освітнє співробітництво”, “Інформаційно-видавнича діяльність”, “Культурно-мистецькі взаємини”, “Економічне співробітництво”, “Молодіжне та спортивно-туристичне співробітництво” та “Сприяння репатріації”, кожен з яких містить конкретні заходи. Серед них, зокрема, такі: укладення міжнародних договорів України про співробітництво з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, з Грузією, Республікою Узбекистан та Естонською Республікою; вирішення проблемних питань, що виникли внаслідок переселення українців з Польщі в 40-х рр. XX ст.; впровадження міжнародного

досвіду у сфері забезпечення мовних і культурних прав українців, які проживають за межами України, а також здійснення співробітництва з міжнародними організаціями з метою сприяння захисту прав українських меншин в іноземних державах; продовження роботи змішаних міжурядових комісій з питань забезпечення прав національних меншин (українсько-угорська, українсько-румунська і українсько-словацька) та створення нових комісій із цих питань; проведення у 2005 р. IV Всесвітнього форуму українців (фактично Форум відбувся у серпні 2006 р.); поетапне відкриття консульських установ України у місцях компактного проживання українців за кордоном; сприяння діяльності громадських організацій українців, які проживають за межами України; надання науково-методичної допомоги навчальним закладам за кордоном, у яких здійснюється навчання української мови; здійснення фундаментальних досліджень стану та тенденцій розвитку української мови за кордоном та публікація їх результатів; підготовка та перепідготовка науково-педагогічних та педагогічних кадрів з українознавчих дисциплін та предметів (українська мова, українська література, історія України, соціологія, етнологія, українська культура тощо) для вищих навчальних закладів за кордоном та шкіл у місцях компактного проживання українців за кордоном, у тому числі шляхом організації відповідних курсів на базі вищих навчальних закладів України; сприяння діяльності та надання допомоги недільним школам української діаспори, зокрема у містах Льєж-Серен (Королівство Бельгія), Софія (Республіка Болгарія), Нові Сад (Союзна Республіка Сербія та Чорногорія), Афіни (Грецька Республіка), Загреб (Республіка Хорватія), Прнявор (Боснія і Герцеговина); сприяння діяльності кафедр української мови та українознавства вищих навчальних закладів за кордоном, а також відкриттю таких кафедр у Будапештському та Дебреценському університетах (Угорська Республіка), Вільнюському університеті (Литовська Республіка); збільшення обсягів мовлення Всесвітньої служби радіо України на держави СНД, Східної і Центральної Європи, Північної і Латинської Америки та Австралійський Союз шляхом поновлення роботи Миколаївського та Львівського радіо передавальних центрів і завершення будівництва антенної системи “Великий промінь”; регулярне транслювання теле- та радіопрограм супутниковими каналами зв'язку на держави СНД, Східної, Центральної і Західної Європи, передбачити в роботі національного каналу супутникового мовлення трансляцію програм українського телебачення та радіо на країни компактного проживання українців; висвітлювати у засобах масової інформації правове становище українців, які проживають за межами України та створити на Першому національному каналі телебачення телепередачу “Вікно в український світ”; надавати допомогу діаспорі у випуску видань українською мовою, зокрема газет та журналів “Український огляд” (Російська Федерація), “Українські новини” (Республіка Казахстан), “Берестейський край” (Республіка Білорусь), “Дніпро” (Республіка Вірменія) тощо; створити умови для забезпечення передплати та розсилання українських друкованих засобів масової інформації українським громадам за кордоном відповідно до їх запитів; сприяти відкриттю українських культурно-інформаційних центрів у Республіці

Молдова, Литовській Республіці, Республіці Болгарія, Грецькій Республіці, Республіці Польща, у регіонах Російської Федерації та Українського культурного центру в Королівстві Бельгія (м. Брюссель); організувати та провести в 2003 і 2005 рр. фестиваль мистецтв українського зарубіжжя “Український спів у світі”; сприяти роботі українських культурних центрів і осередків української діаспори, зокрема у містах Сочі, Новосибірську (Російська Федерація), Перхтольдсдорфі (Австрійська Республіка), Ташкенті (Республіка Узбекистан); забезпечити реалізацію в 2005 р. українсько-канадського проекту “Молодь та здоров’я”. На жаль, в силу різних обставин, багато запланованих заходів так і залишилися на папері.

Наступним кроком на шляху становлення нормативної бази організації співпраці із закордонним українством стало прийняття Верховною Радою України у березні 2004 р. спеціального законодавчого акта – Закону України “Про правовий статус закордонних українців”. Варто зауважити, що до того часу, попри широку вживаність терміна “закордонне українство” не було єдиного трактування як щодо того, на кого він поширюється (лише етнічних українців чи вихідців з України, незалежно від етнічного походження), так і щодо взаємних прав та обов’язків України і діаспори. Правовий статус закордонних українців нічим не відрізнявся від правового становища будь-якого іноземця. Термін “закордонний українець” не мав правового підґрунтя, а відтак не була вирішена проблема прав етнічних українців, які перебувають в громадянстві інших держав або є особами без громадянства.

Закон, який структурно складається з преамбули та 13 статей, визначає умови (ст. 3) і порядок надання (ст. 4), відмови у наданні (ст. 6), а також підстави припинення статусу закордонного українця (ст. 7); порядок в’їзду та перебування закордонного українця на території України (ст. 8); права, свободи і обов’язки закордонних українців на території України (ст. 9); гарантії задоволення національно-культурних і мовних потреб закордонних українців (ст. 11).

Слід зауважити, що в основу визначення терміна “закордонний українець” (ст. 1) покладено норми Конституції України, в преамбулі якої український народ визначається як громадяни України усіх національностей. Таким чином, *на статус закордонного українця можуть претендувати не лише особи які мають етнічне українське походження, а й ті, хто походить з України* (виділено мною – авт.). При цьому всі претенденти повинні досягти 16-річного віку й мають бути громадянами інших держав, або особами без громадянства. Українське етнічне походження передбачає належність особи або її предків до української нації та визнання нею України батьківщиною свого етнічного походження. Що ж стосується іноземців - вихідців з України (тобто іноземців, які не є етнічними українцями), критерії, що визначають їхню належність до числа “вихідців з України” є нечіткими і досить абстрактними. Відповідно до ч. 2 ст. 3 даного Закону походження з України заявник підтверджує відповідними документами або свідченнями громадян України, закордонних українців або громадських організацій закордонних українців. Це значно розширює не тільки коло людей, на яких може поширюватися дія закону, але й обов’язки України щодо забезпечення потреб (насамперед у сфері

культури, освіти та інформації) осіб іншого етнічного походження – вихідців з України, котрі набули статусу закордонних українців. В першу чергу це мало б стосуватися народів, етногенез яких відбувався на території сучасної України і які не мають іншої етнічної батьківщини поза межами нашої держави (гагаузи, караїми, кримчаки, кримські татари). Проте жоден з чинних нині документів не передбачає спеціальних заходів щодо цього.

Особа, котра виявила бажання набутися статусу закордонного українця, подає письмову заяву встановленого зразка (за формою, затвердженою Кабінетом Міністрів України): на території України – до Міністерства закордонних справ України, а за кордоном – до дипломатичних установ України. До заяви додаються паспортний документ або документ, що його замінює; документи чи свідчення громадян України, закордонних українців чи громадських організацій закордонних українців, які підтверджують українське етнічне походження або походження з України. До цих документів може бути додано характеристику-клопотання громадської організації української діаспори, членом якої є заявник.

Рішення про надання, відмову у наданні або припинення статусу закордонного українця приймає спеціальноутворена при Кабінеті Міністрів України Національна комісія з питань закордонних українців у термін до 90 днів з дня реєстрації заяви в Комісії. До складу Національної комісії входять представники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України (за згодою), представники Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також громадських організацій, які опікуються питаннями закордонних українців, з правом дорадчого голосу.

Проте реально Закон почав діяти лише з квітня 2006 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено оновлений склад Національної комісії з питань закордонних українців та внесено зміни в її положення (постанова від 12 квітня № 501). На першому засіданні Комісії, яке відбулося 27 квітня 2006 р., було прийнято рішення про надання статусу закордонного українця 542 особам. Станом на 1 лютого 2007 р. відбулося чотири засідання Комісії, при цьому статус закордонного українця було надано 1315 особам, до кінця 2012 р. – двадцять засідань, а статус закордонного українця надано 6163 особам з 54 країн світу.

9 лютого 2012 р. Президент України В.Ф. Янукович підписав Закон України № 4381-VI “Про внесення змін до Закону України “Про правовий статус закордонних українців”, яким внесено низку змін до чинного доти Закону, в тому числі змінено його назву на Закон України “Про закордонних українців”.

Черговим нормативно-правовим документом у сфері взаємодії із закордонним українством стала “Програма облаштування осіб з числа закордонних українців, що повертаються в Україну, на період до 2010 року”. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 р. № 1573, вона спрямована “на розв’язання соціально-економічних, політико-правових і культурно-освітніх проблем, пов’язаних з поверненням на історичну батьківщину закордонних українців, і визначає завдання органів виконавчої влади щодо їхнього розселення та облаштування”. Проте Програма

фактично залишилася декларацією про наміри, оскільки коштів на її реалізацію в законах про державні бюджети на всі ці роки не передбачалося.

26 липня 2006 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено “Державну програму співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року” (постанова № 1034), одним із основних завдань якої визначено: “...удосконалення законодавства з питань співпраці із закордонними українцями та посилення захисту їх законних інтересів у державах постійного чи тимчасового проживання”. Програма містила вісім розділів, серед яких і “Розвиток правових засад співробітництва із закордонними українцями”. Переважна більшість його складових (всього розділ містить дев’ять пунктів) було спрямовані на двосторонню міжнародну співпрацю України: на державному чи регіональному рівнях. Однак були й науково-теоретичні напрямки роботи, зокрема, п. 1.4. “Продовжувати вивчення міжнародного досвіду щодо забезпечення мовних, освітніх та культурних прав національних меншин з метою застосування його у практичній роботі”.

Загалом Програма містила 68 конкретних заходів, об’єднаних за восьми напрямками, які стосуються задоволення національно-культурних, освітніх, мовних, інформаційних та інших потреб українців зарубіжжя, вдосконалення організаційних та правових засад співробітництва з ними, більш активного використання потенціалу закордонних українських громад для утвердження позитивного іміджу України у світі.

Урядом також було схвалено План першочергових заходів щодо розвитку зв’язків з українцями, які проживають за межами України, із збереження, захисту та популяризації культурних надбань українства у світовому цивілізаційному просторі на 2008-2009 роки.

Останнім (за часом прийняття) документом у цій сфері стала Національна концепція співпраці із закордонними українцями, затверджена Указом Президента України від 13 жовтня 2006 р. № 875. Цей нормативно-правовий акт складається з чотирьох розділів (“Загальні положення та мета Концепції”, “Здійснення державної політики щодо закордонних українців”, “Національні інтереси України у співпраці із закордонним українцями”, “Основні напрями діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій щодо співпраці із закордонними українцями”) і спрямований на “...реалізацію положень Конституції України, ...сприяння забезпеченню прав та інтересів закордонних українців, а також визначає напрями діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері”.

Звертає на себе увагу той факт, що на відміну від попередніх програм, “Національна концепція співпраці із закордонними українцями” та “Державна програма співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року” не містять положень щодо сприяння добровільному поверненню в Україну осіб з числа закордонних українців.

Інколи до нормативно-правової бази, що регулює відносини України та закордонного українства, зараховують й низку інших нормативних документів. Міністерство закордонних справ України, наприклад, до них відносить Закон України “Про національні меншини в Україні”, Декларацію прав національностей, Закон України “Про внесення змін до деяких законів України у зв’язку

з прийняттям Закону України “Про правовий статус закордонних українців”, “Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі”, Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації тощо. Разом із підзаконними актами, прийняття яких продиктовано, зокрема, Законом України “Про правовий статус закордонних українців” (“Про утворення Національної комісії з питань закордонних українців”, “Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідчення закордонного українця”) та документами, терміни дії яких закінчилися (Національна програма “Закордонне українство” на період до 2005 року) станом на 4 квітня 2006 р. (саме воно нарахувало 32 “законодавчі акти, що регулюють взаємодію України із закордонним українством”, що навряд чи є правомірним, оскільки переважна більшість із згаданих документів, у кращому випадку, стосується цієї проблематики опосередковано.

Щодо міжнародної договірно-правової бази, то тут слід назвати кілька важливих документів, які закладають основи вирішення питань етнокультурного й соціально-політичного розвитку українців, котрі проживають за межами України. Це – Договір про основи добросусідства і співробітництва між Україною та Угорщиною, підписаний у травні 1993 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, підписаний 31 травня 1997 р.; Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, підписаний 2 червня 1997 р., а також низка міжвідомчих договорів.

Згідно з цими документами кожна з держав-учасниць зобов’язується забезпечити на своїй території етнокультурний розвиток, реалізацію прав і свобод відповідним національним меншинам, чому присвячені окремі статті договорів. Зокрема, у статті 12 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією фіксується, що “Високі Договірні сторони забезпечують захист етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин на своїй території і створюють умови для заохочення цієї самобутності.

Кожна з Високих Договірних Сторін гарантує право осіб, що належать до національних меншин, індивідуально або разом з іншими особами, які належать до національних меншин, вільно висловлювати, зберігати і розвивати свою культуру, не зазнаючи будь-яких спроб асиміляції всупереч їх волі.

Високі Договірні Сторони гарантують право осіб, які належать до національних меншин, повністю й ефективно здійснювати свої права людини і основні свободи і користуватися ними без будь-якої дискримінації і в умовах повної рівності перед законом.

Високі Договірні Сторони сприятимуть створенню рівних можливостей і умов для вивчення української мови в Російській Федерації та російської в Україні, підготовки педагогічних кадрів для викладання на цих умовах у освітніх закладах і надаватимуть з цією метою рівноцінну державну підтримку”.

Найбільшою за обсягом і найдетальніше виписаною статтею в Договорі про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією є стаття 13, присвячена захисту прав осіб, які належать до національних меншин.

Питання забезпечення прав української громади за кордоном постійно порушуються під час переговорів між представниками органів влади України та держав-партнерів. Крім зазначених вище, Державним комітетом України у справах національностей та міграції були підготовлені проекти угод про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, між Україною та Узбекистаном; Україною та Естонською Республікою; Україною та Республікою Білорусь; Україною та Латвійською Республікою; Україною та Грузією; Україною та Казахстаном.

Крім цього, низку документів було підготовлено різними центральними органами виконавчої влади. Серед них – проекти угод між Україною та Російською Федерацією, Естонською Республікою, Латвійською Республікою про сприяння добровільному переселенню українців і захист їхніх прав, підготовлені Держкомнацміграції.

Одним із дійових механізмів, що сприяє реалізації прав українських громад (національних меншин у країнах проживання), є змішані міжурядові комісії з питань національних меншин. Нині таких комісій діє три: Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин; Двостороння українсько-словацька комісія з питань національних меншин, освіти і культури; Змішана міжурядова українсько-румунська комісія з питань забезпечення прав національних меншин.

Всі вони були утворені в рамках підписаних двосторонніх угод. Зокрема, 31 травня 1991 р. Міністрами закордонних справ України та Угорщини в м. Будапешті була підписана Декларація про принципи співробітництва між УРСР та Угорською Республікою щодо забезпечення прав національних меншин і протокол до неї. Декларація підтвердила намір обох країн виконувати всі норми і зобов'язання, що є в Статуті ООН, документах про права людини ООН, Гельсінському заключному та інших документах про безпеку і співробітництво в Європі. Декларація, що містить 19 статей, наголошує, що спільною метою Сторін є створення такої демократичної суспільної системи, яка в межах правової держави гарантує всім громадянам дотримання прав людини: права на свободу, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, політичний плюралізм, соціальну толерантність і рівність перед законом, правовий захист громадян і громад.

Сторони визнають, що дотримання прав національних меншин є визнанням загальних прав людини, а це є основою мирної, правдивої, безпечної, стабільної демократії і головною умовою формування дружніх відносин і розвитку співробітництва Сторін. Вони поважатимуть основні права і свободи національних меншин, що є невід'ємною частиною своїх суспільств і держав як індивідуально, так і разом з іншими особами в рамках своєї групи, включаючи їх рівність перед законом, недискримінацію, і послідовно забезпечуватимуть їх здійснення.

З метою практичної реалізації Декларації, а також для виконання прийнятих зобов'язань 16-ю статтею документу передбачалося утворення Змішаної українсько-угорської комісії. Сутність компетенції Комісії полягає в тому, щоб за згодою Сторін приймати рекомендації для урядів обох країн. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 238 від 14 травня

1992 р. було утворено Українську частину Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин, а Постановою Кабінету Міністрів України № 389 від 11 червня 1994 р. затверджено Положення про неї.

До складу Української частини Змішаної комісії входять представники Держкомнацрелігій, Секретаріату Кабінету Міністрів України, МЗС, Мінкультури, Міносвіти, Дежкомінформу (нині – Держкомтелерадіо), представники Закарпатської облдержадміністрації і обласної телерадіокомпанії, керівники громадських об'єднань угорців України. З часу утворення було проведено 12 засідань Комісії.

Зауважимо, що на початковому етапі своєї діяльності Комісія переважно зосереджувалась на вирішенні проблем угорців в Україні. Це, насамперед, було пов'язано з тим, що за своєю чисельністю й активністю угорська меншина в Україні значно переважала українську в Угорщині. За даними перепису населення 1989 р. в Україні проживало 163 тис. осіб угорського походження, а станом на 5 грудня 2001 р. – більше 157 тис. угорців. В той час як перепис населення в Угорщині 1990 р. виявив лише 674 українці.

Згодом у рамках Комісії вдалося інтенсифікувати роботу щодо задоволення потреб українців в Угорщині. Завдяки цьому під час VII-го засідання у м. Будапешті (квітень 1997 р.) було відкрито Центр української культури, завдяки рекомендаціям Комісії забезпечено функціонування недільної школи у Будапешті та видання газети “Громада” – органу Товариства української культури в Угорщині. Можливо, саме завдяки діяльності комісії Угорщина стала однією із небагатьох країн, де в період між переписами чисельність українців зростає. До того ж у відсотковому відношенні тут вона зростає найбільше – з близько 600 осіб у 1990 р. до майже 6 тис. у 2002 році. Загалом, станом на січень 2011 р. відбулося 14 засідань комісії.

Таким шляхом ідуть і двосторонні українсько-словацька (відбулося 10 засідань) та українсько-румунська комісії (також відбулося 4 засідання, 5-те так і не завершилось підписанням спільного протоколу). На часі утворення ще кількох аналогічних комісій (в цьому є потреба і всі правові підстави) – українсько-молдовської, українсько-польської та українсько-білоруської. Відповідно робота в цьому напрямку була розпочата кілька років тому, проте позитивних результатів поки не досягнуто. Щоправда, за повідомленнями засобів масової інформації 16 лютого 2006 р. у Варшаві Прем'єр-міністри України та Польщі підписали декларацію про утворення Ради з питань співпраці в сфері культури, освіти і національних меншин. Однак вона також досі не реалізована.

5.2. Організаційно-функціональна структура державного управління процесами взаємодії із закордонним українством

Для успішного досягнення певної мети потрібні щонайменше три складові: законодавче забезпечення діяльності, ефективна організаційно-функціональна структура та матеріально-технічне забезпечення. Першу складову ми розглянули в попередньому параграфі, спробуємо проаналізувати другу і, частково, третю.

Ініціатором, основним розробником та координатором виконання Державної програми “Українська діаспора на період до 2000 року”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України 22 січня 1996 р., виступало Міністерство України у справах національностей та міграції, в структурі якого функціонував відділ у справах української діаспори. В ході чергової реорганізації системи органів виконавчої влади, у вересні 1996 р. Міннацміграції було перетворено в Державний комітет у справах національностей та міграції, в структурі якого вперше (і як показала подальша практика в останнє) для організації роботи з українською діаспорою було створено окремий підрозділ – Управління у справах української діаспори. Це сприяло запровадженню системних підходів до здійснення відповідної роботи у загальнодержавних масштабах.

З метою координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, залучення наукових установ і творчих організацій, громадських об'єднань до співробітництва з українською діаспорою та виконання Державної програми “Українська діаспора на період до 2000 року” Кабінет Міністрів України постановив утворити Міжвідомчу координаційну раду з питань співробітництва з українською діаспорою (далі – Міжвідомча рада, постанова від 23 вересня 1996 р. № 1160).

Вона складалася з голови ради (за посадою – Віце-прем'єр-міністр України з питань гуманітарної політики), заступників голови (за посадами – Міністр закордонних справ, голова Державного комітету у справах національностей та міграції, голова ради товариства “Україна”) та членів Міжвідомчої ради.

Міжвідомча рада стала постійно діючим органом Кабінету Міністрів України з такими основними завданнями:

- координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з питаннями співробітництва з українською діаспорою;
- сприяння центральним та місцевим органам виконавчої влади, науковим установам і громадським об'єднанням у виконанні Державної програми “Українська діаспора на період до 2000 року”;
- узагальнення матеріалів і аналіз виконання Державної програми “Українська діаспора на період до 2000 року”, розроблення пропозицій та рекомендацій щодо шляхів її реалізації;
- подання інформації Кабінету Міністрів України про хід виконання заходів, пов'язаних з роботою української діаспори, підготовка відповідних пропозицій.

Упродовж 1996-1999 рр. відбувалися щорічні засідання Міжвідомчої ради, на яких причетні до даної сфери структури звітували про виконану роботу. Попри представницький персональний склад та визнання рішень Міжвідомчої ради обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, її статус не передбачав наявності постійно діючого виконавчого апарату з відповідними організаційно-розпорядчими повноваженнями, що унеможливлювало практичну координацію міжвідомчої взаємодії та не сприяло ефективному втіленню в життя прийнятих рішень.

Певного імпульсу пошукам ефективних механізмів взаємодії української діаспори й України, а відтак реалізації державної політики в цьому напрямі надав II Всесвітній форум українців, що відбувся 20-25 серпня 1997 р. в Києві (перший подібний захід пройшов у 1992 р. на хвилі емоційного піднесення і суттєвого впливу на формування державної політики не мав).

Форум став наочним виявом становлення в Україні державної політики щодо зарубіжних українців.

Форум став значною подією не лише для України, але й для всього світового українства й пройшов під гаслом “У співпраці та єднанні увійдемо у ХХІ століття”. Під час пленарного засідання було обговорено найбільш актуальні проблеми й перспективи внутрішнього життя України та її зовнішньої політики, проаналізовано розвиток світового українства за останні 5 років.

Велике значення для оптимізації механізмів реалізації державної політики щодо української діаспори мали дискусії та конкретні пропозиції, висловлені під час проведення тематичних секцій (“Збереження етнічної ідентичності, проблеми та перспективи розвитку української освіти та культури”, “Роль діаспори в розбудові економічних зв’язків України з державами поселення”, “Формування інформаційного простору України та українська діаспора”, “Екологія, охорона здоров’я та українська медицина”, “Досвід та перспективи наукових взаємообмінів між Україною та діаспорою”, “Український жіночий рух та проблеми української родини”, “Організаційно-правові засади діяльності світового українства”) та “круглих столів” (“Світове українство: політичні проблеми і завдання”, “Україна ХХІ століття очима молоді”, “Духовне єднання українських церков”, “Національна безпека України та роль її Збройних сил”, “Українська мова в колі світових мов”, “Сьогоднішні проблеми українських часописів”, “Проблеми створення енциклопедії сучасної України”, “Українська діаспора та український спорт”, “Взаємодія і взаємодопомога благодійних організацій українців у світі”).

На форумі було відзначено велику заслугу української діаспори в утворенні незалежної України, її міжнародному визнанні та стабілізації в системі геополітичних відносин, що засвідчило завершення в кінці ХХ ст. певного етапу в розвитку світового українства. Делегати й учасники форуму наголосили на спільності та взаємозумовленості інтересів і прагнень української діаспори й Української держави. Резолюція констатувала, що, незважаючи на численні проблеми й труднощі, якими супроводжується процес національного відродження і в діаспорі, і в Україні, становлення світового українства як своєрідної форми соціуму, як сукупності людей з певними спільними інтересами та устремліннями, попри всі відмінності - соціальні, політичні, культурні, - попри те, що вони є громадянами різних країн, відбулося. Зазначено, що завершальним етапом цього становлення є відродження і структурування українських громад у країнах СНД та Балтії.

Новий етап у розвитку світового українства потребує винайдення нових підходів до розв’язання проблем, що постають на цьому шляху, визначення нових пріоритетів, вироблення нової тактики. Оцінюючи перспективи розвитку світового українства, делегати форуму наголошували, що відтепер вони пов’язані

передусім із розвитком Української держави. Тому, не полишаючи допомоги діаспорі, навпаки, нарощуючи цю допомогу, особливо східній, основні свої зусилля українці світу повинні спрямувати на розв'язання проблем становлення України як демократичної, правової, духовно багатой і процвітаючої держави. Такої держави, яка посяде гідне місце серед країн світового співтовариства та стане справжнім духовним центром і серцем українства.

Форум закликав використати значний інтелектуальний потенціал української діаспори для розбудови взаємовигідних економічних, політичних і культурних зв'язків України із зарубіжними державами, утвердження українського імені, піднесення престижу України й українства в світі.

Делегати підкреслили, що забезпечення духовних запитів українців за кордоном має стати державною турботою України, її громадських і творчих організацій, а також інституцій та урядів тих держав, в яких живуть українці.

За результатами форуму Президент України видав доручення, яким зобов'язав міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, причетні до розвитку зв'язків з українською діаспорою, проаналізувати хід виконання відповідних програм та вжити заходів щодо прискорення їх реалізації. Дорученням було передбачено, зокрема, подальше зміцнення культурних зв'язків з діаспорою: проведення взаємних мистецьких акцій, покликаних пропагувати українську державність; сприяти поширенню об'єктивної інформації про Україну. Поставлено було також завдання налагодити систему конкретної допомоги східній діаспорі у збереженні мови, розвитку національної освітньої мережі, засобів масової інформації та спрощення візового режиму для представників української діаспори.

Висловлені на форумі ідеї, критичні зауваження й конкретні пропозиції дали підстави певною мірою скоригувати заходи на виконання Державної програми "Українська діаспора на період до 2000 р." Одним із важливих напрямів державної етнополітики стало більш конкретне співробітництво між Україною і діаспорою, а також між різними частинами самої діаспори в економічній, правовій та культурній сферах.

Проте після ліквідації в ході адміністративної реформи 1999 р. Державного комітету України у справах національностей та міграції в структурі центральних органів виконавчої влади не залишилося самостійної установи, яка б більш-менш комплексно опікувалася діаспорною проблематикою. Держдепартамент у складі Міністерства юстиції, на який було перетворено Держкомнацміграції, не міг належно виконувати цих функцій з об'єктивних причин.

Як зазначалося вище, за підсумками III Всесвітнього форуму українців Указом Президента України від 13 вересня 2001 р. № 836/2001 було утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Комітет, серед іншого, сприяв задоволенню національно-культурних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їхніх зв'язків з Україною; сприяв діяльності громадських організацій української діаспори; проведенню благодійних акцій та виконанню

програм, спрямованих на розвиток етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави.

В структурі Держкомнаціміграції діяло Управління у справах української діаспори та міжнародних зв'язків серед завдань якого були: участь у розробленні основних напрямів державної політики у сфері співробітництва з українцями, які проживають за межами держави, та у її реалізації; сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб, збереженню та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їх зв'язків з Україною; узагальнення практики застосування законодавства та підготовка пропозицій щодо нормативно-правового регулювання у сфері зв'язків з українцями, які проживають за межами держави. Фактично ж цю роботу забезпечував відділ у справах української діаспори (4 штатні одиниці).

Чергова реорганізація Комітету відбулася у листопаді 2006 р., коли шляхом об'єднання Державного комітету у справах національностей та міграції і Державного департаменту у справах релігій було утворено Державний комітет у справах національностей та релігій. Серед його основних завдань, визначених Положенням про Держкомнацрелігій – “участь у забезпеченні розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, у тому числі національно-культурними автономіями, товариствами, земляцтвами, координація заходів, здійснюваних у цій сфері, що належать до його компетенції”. При цьому окремого підрозділу для співпраці з українцями за кордоном в структурі Комітету не передбачалось.

Крім того, в ході першого етапу адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. Державний комітет у справах національностей та релігій було ліквідовано, а його основні функції передано Міністерству культури України.

Отже, на жаль, в державному управлінні даною сферою сьогодні спостерігається тенденція до повторного застосування застарілого досвіду без врахування його невисокої ефективності на тлі відсутності стабільної політики Української держави щодо закордонного українства. В структурних підрозділах органів центральної виконавчої влади, що співпрацюють з українцями зарубіжжя не набереться й 15 штатних співробітників, які безпосередньо відповідають за цю ділянку роботи.

Не існує й окремо виділених посадових одиниць для роботи з діаспорою в структурі дипломатичних представництв України навіть у країнах з численною українською діаспорою.

Одним із найбільш ефективних шляхів розвитку взаємодії з українською діаспорою могла б стати розробка та реалізація спеціальних програм співробітництва між областями України та відповідними адміністративно-територіальними одиницями держав проживання українців. Одночасно з цим повинно активніше встановлюватися дієве шефство областей нашої держави над українськими громадами зарубіжжя та формуватися інформаційний комп'ютеризований банк даних про їхні нагальні потреби.

Навчально-методичне видання

Попок Андрій Андрійович

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА
ЩОДО ЗАКОРДОННОГО УКРАЇНСТВА**

Навчально-методичні матеріали

Укладач

Орлів Мар'яна Степанівна

Відповідальний за випуск В. А. Дон
Технічний редактор Ю. О. Куценко

Підп. до друку 05.11.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 3,97. Ум.-друк. арк. 3,25.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.