

Різникова Я.О.,
аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ,
заступник директора
Департаменту зовнішньоекономічної діяльності
та європейської інтеграції Одеської ОДА –
начальник управління зовнішніх зносин
та європейської інтеграції

Євроінтеграційний контекст модернізації державної етнополітики в Україні

Стаття присвячена аналізу стану реалізації державної етнополітики та викликів, що стоять перед нею на нинішньому етапі. На основі такого аналізу формуються пропозиції щодо її удосконалення в контексті євроінтеграції України.

Ключові слова: етнополітика, державне управління, євроінтеграція, національні меншини.

Резникова Я.А. Евроинтеграционный контекст модернизации государственного управления в сфере этнополитики в Украине

Статья посвящена анализу состояния реализации государственной этнополитики и вызовов, стоящих перед ней на нынешнем этапе. На основании такого анализа формулируются предложения по ее совершенствованию в контексте евроинтеграции Украины.

Ключевые слова: этнополитика, государственное управление, евроинтеграция, национальные меньшинства.

Riznykova Y.O. Eurointegration context of modernisation of public administration in the field of ethnopolitics at Ukraine

The article is devoted to the analysis of realization of public ethnopolitics and today's challenges which are standing before it. On the basis of such analysis author formulate suggestions for its improving in the context of eurointegration of Ukraine.

Key words: ethnopolitics, public administration, eurointegration, national minorities.

Постановка проблеми. За роки незалежності в нашій державі було створено юридичні умови для формування єдиної системи забезпечення реалізації прав національних меншин, яка складається з міжнародних та вітчизняних правових актів, зокрема підзаконних актів державних органів виконавчої влади; цільових програм загальнодержавного і місцевого рівнів, спрямованих на розвиток національних меншин, системи державних органів загальної та спеціальної компетенції, до сфери повноважень яких належать питання реалізації державної етнонаціональної політики; системи громадських об'єднань національних меншин, покликаних сприяти задоволенню їхніх національно-культурних потреб та збереженню власної етнічної самобутності, тощо.

Налагодження міжкультурної взаємодії етносів стало одним із ключових чинників громадянського миру та консолідації нації, а філософською парадигмою змісту етнополітики, за визначенням В.Трощинського та А.Шевченка, стають міжнаціональна злагода й етнічне розмаїття [10].

Водночас для України і надалі залишається актуальним завдання вироблення ефективної державної політики в етнополітичній сфері, що вимагає пошуку і впровадження механізмів, які б давали можливість досягти необхідного балансу між стабільністю суспільства, що вимагає певної уніфікації, та одночасно збереження

його поліетнічності та полікультурності, між захистом інтересів титульної нації і забезпеченням прав осіб, які належать до етнічних меншин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз етнонаціональних та етнокультурних процесів в Україні здійснювався протягом останнього десятиріччя на базі опанування теоретичної спадщини вітчизняної та зарубіжної науки. За відносно невеликий проміжок часу розвинулися етнополітологія та етнодержавознавство, досліджуються процеси розвитку національної самосвідомості українців, етнокультурні аспекти життєдіяльності національних меншин, проблеми впливу етнонаціонального фактора на перебіг адміністративної реформи тощо. Цій тематиці присвячено наукові розвідки В.Трощинського, В.Євтуха, Н.Ішуніної, І.Кресіної, А.Леонової, Г.Лозко, П.Надолішнього, В.Наулка, О.Рафальського та ін. Водночас продовжує існувати потреба в цілісному дослідженні стану реалізації державної етнополітики, викликів, що стоять перед нею на нинішньому етапі, та перспективних напрямів її удосконалення.

Мета статті – аналіз стану реалізації державної етнополітики та викликів, що стоять перед нею, а також вироблення на основі такого аналізу пропозицій щодо її удосконалення в контексті євроінтеграції нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Специфіка державної етнонаціональної політики України полягає в необхідності одночасного вирішення одразу двох завдань: з одного боку, формування єдиної української політичної нації, відродження та розвиток української культури і мови, з другого – дотримання прав, забезпечення умов для збереження та розвитку культурної самобутності національних меншин, які проживають на території України, у необхідності забезпечення балансу між цими двома завданнями. Відсутність в Україні відкритих міжетнічних конфліктів, висока стабільність та культура міжнаціональних відносин, що значною мірою пов'язано із створенням державою належних умов для збереження самобутності та вільного розвитку всіх національностей, дають підстави говорити про функціонування досить виваженої моделі державної етнонаціональної політики.

Разом з тим, аналізуючи події останніх років, не можна не помітити, що в кризових, слабкопрогнозованих ситуаціях чинна модель етнонаціональної політики не в змозі ефективно й швидко реагувати на етнополітичні виклики.

Сучасні глобалізаційні процеси формують новий міжнародний контекст існування національних держав. Саме держава, з одного боку, є тією локальною одиницею, яка прагне зберегти власну значущість та унікальність, а з другого – є основним регулятором ступенів проникнення глобального всередину – на рівень регіонів. Це актуалізує ідею глокалізації, яка передбачає не лише збереження, а й модернізацію локальних структур, підвищення їх економічних, суспільно-звичаєвих, культурних потенціалів і прискорення руху фінансових, інформаційних, людських, матеріальних потоків між ними. При цьому дуже важливо правильно розставити акценти та визначитись зі стратегією регуляції та реакції на виклики сучасності.

Враховуючи зазначене, для України, де довгий час недооцінювалась роль та значення регіонів, є надзвичайно актуальними питання формування нових підходів до вироблення ідеології регіональної політики, що передбачає збалансований розвиток територій, організацію і реалізацію співробітництва між суб'єктами різних рівнів (європейська спільнота – національна держава – регіон).

Тривале нерозв'язання важливих для суспільства проблем також несе в собі етноконфліктний потенціал. Зокрема, ідеться про відсутність ефективних механізмів протистояння зростанню ксенофобії та проявів нетолерантності, розмивання

традиційних цінностей, проблеми у регулюванні міграційних процесів, нерозв'язаність питання суспільної інтегрованості ромського населення, актуалізацію проблеми подвійного громадянства та, зрештою, відсутність чіткої артикуляції понять “національно-культурна автономія”, “компактність та дисперсність проживання”, а також критеріїв, за якими можна було б представників тих чи інших етносів України відносити до національних меншин.

Враховуючи зазначене, прояви ксенофобії, расизму та дискримінації за національно-етнічними ознаками визначаються Президентом України у Щорічному посланні “Модернізація України – наш стратегічний вибір” (2011 р.) як основні перешкоди на шляху до процесу національної консолідації [4, с. 37].

Зазначений документ містить цілепокладаючу інформацію про напрями реформування етнонаціональної сфери відносин, вектор розвитку етнонаціональної політики. Необхідною умовою успішного розвитку України як європейської держави її глава називає застосування ефективних механізмів консолідації всіх етнічних складових українського суспільства. Інтеграція нації, суспільно-політична єдність мають стати запорукою етнополітичної стабільності України. Президент слушно наголошує, що Україна в контексті європейської інтеграції повинна “вибудувати концепцію етнополітики, орієнтовану на демократичні європейські цінності, здатну адекватно й ефективно реагувати на зміни в етнополітичній ситуації, пов'язані з процесами глобалізації”. Гнучкість, оперативність та ефективність – це головні вимоги до моделі етнонаціональної політики будь-якої сучасної держави, інтегрованої у світову спільноту. Від того, наскільки ефективним буде процес модернізації вітчизняної моделі етнополітики, удосконалення законодавчої бази шляхом наближення офіційної етнонаціональної політики до суспільних реалій, залежить сталість майбутнього розвитку суспільства. Україні потрібна сучасна модель етнонаціональної політики, яка поєднуватиме успішний досвід європейських держав із традиційними, відпрацьованими механізмами вирішення етнополітичних суперечностей [3].

Президент України у вищевказаному Посланні запропонував розробити та приступити до реалізації сучасної державної етнополітики, яка передбачатиме наступні першочергові заходи: приведення у відповідність із сучасними європейськими стандартами вітчизняної нормативно-правової бази регулювання прав національних меншин, визначення базових понять етнонаціональної політики; усунення декларативності положень законодавства щодо забезпечення прав національних меншин шляхом формування правових механізмів взаємодії між представницькими органами етнічних спільнот, органами державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання проявам дискримінації за етнічними чи расовими ознаками та розв'язання проблем інтеграції мігрантів; внесення змін до законодавства України про регулювання діяльності засобів масової інформації та юридичне визначення поняття “мови ворожнечі” із передбаченням покарання за її використання; використання досвіду країн Центральної та Східної Європи для розроблення комплексної, системної, довготривалої програми інтеграції ромів в українське суспільство. Державна етнополітика України має базуватися на принципах плюралізму, поваги до національних мов, культури, історії етнічних спільнот і громадян, які до них належать. Така політика покликана поєднувати в собі забезпечення державою потреб етнічних спільнот, створювати умови для їх вільного, самостійного, ініціативного розвитку з обов'язковим урахуванням необхідності

імплементатії європейських стандартів, рекомендацій ОБСЄ у сфері регулювання міжетнічних відносин.

Удосконалення моделі державної етнонаціональної політики потребує чіткого визначення основ, головних завдань, окреслення наявних основних проблем та послідовного їх втілення або вирішення у законодавстві етнонаціональної сфери. Водночас, за словами глави держави, без визначення чітких принципів і концептуальних положень етнонаціональної політики модернізація країни буде суттєво ускладнена або й неможлива [4].

Слід зазначити, що ще відповідно до Указу Президента України “Про план заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи” від 20 січня 2006 р. № 39/2006 [11] було передбачено подальше удосконалення існуючої політико-правової бази регулювання етнонаціональних процесів, у тому числі наголошено на необхідності адаптувати національне законодавство до відповідних міжнародно-правових документів у сфері міжетнічних відносин та захисту прав меншин, а саме Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Аналіз чинних міжнародно-правових актів дає змогу окреслити основні стандарти прав національних меншин, визначивши серед них передусім право на збереження своєї ідентичності; мовні права; освітні та культурні права. За своїм змістом вони, зокрема, передбачають, що особи, які належать до національних меншин, мають право активно брати участь у культурному житті, зокрема з метою збереження та розвитку своїх культурних і релігійних традицій і надбань, мови тощо. Держава, у свою чергу, повинна вживати заходів щодо створення сприятливих умов для виявлення особами, які належать до таких меншин, характерних рис культури, мови, релігії та традицій, забезпечувати можливість вивчення й поширення знань про історію, традиції кожного народу. Відтак формування вітчизняної законодавчої бази у сфері правового забезпечення етнонаціональних відносин має і надалі відбуватися як з урахуванням міжнародних стандартів у сфері захисту прав національних меншин, загальносвітових тенденцій у зазначеній сфері, так і власного історичного досвіду та наявних суспільних і соціально-економічних реалій.

Базовим у цьому відношенні має стати розроблення фахівцями Міністерства культури, Міністерства юстиції України, інших зацікавлених міністерств і відомств за активної участі науковців, експертів, представників громадських організацій національних меншин з урахуванням висновків Венеціанської Комісії та Консультативного комітету, створеного відповідно до Рамкової конвенції, проекту Закону України “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України” та, на основі вказаної Концепції, нової редакції Закону України “Про національні меншини в Україні” і їх подальше ухвалення Верховною Радою України.

Водночас внесення необхідних змін до законодавства наразі гальмується як складністю парламентської процедури, так і відсутністю консенсусу серед політичних сил. Що засвідчило, зокрема, і відхилення Верховною Радою України минулого року рекомендацій парламентських слухань “Етнонаціональна політика України: здобутки і перспективи”.

Важливим кроком у напрямі реалізації проголошених у зазначеному Щорічному Посланні завдань стало видання Указу Президента України від 8 квітня 2013 р. № 201/2013, яким було схвалено Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, розроблену з метою створення належних умов для захисту та інтеграції в українське суспільство

ромської національної меншини, забезпечення рівних можливостей для її участі у соціально-економічному та культурному житті держави. Стратегія базується на європейських стандартах у сфері захисту прав національних меншин, зокрема враховуючи увагу, що Рада Європи та Європейський Союз приділяють інтеграції в суспільне життя ромської національної меншини. Слід зазначити, що реалізація Стратегії сприятиме не лише всебічному захисту прав ромів та їхній інтеграції в українське суспільство, а й має створити умови для виконання рекомендацій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [12].

З огляду на важливість модернізації етнополітичної політики важливим завданням є її організаційно-правова інституціоналізація – створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, уповноваженого формувати та забезпечувати реалізацію державної етнополітики.

Цілісності державної політики в етнополітичній сфері можна досягти завдяки максимально повному розподілу функції державного управління по управлінських функціях органів державної влади усіх рівнів та постійному взаємоузгодженню діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і національних громадських організацій. У цьому контексті важливим є налагодження вивчення, узагальнення та впровадження по всій Україні передового регіонального досвіду спільної діяльності органів влади і громадських інституцій національних меншин, урахування цього досвіду при підготовці загальнонаціональних програм у сфері етнополітики.

Одним із показових у цьому відношенні є поліетнічний Одеський регіон, який межує з Румунією і Молдовою, має морський кордон із Туреччиною і Болгарією, тобто з країнами, які є історичною батьківщиною найбільших діаспор не тільки Одещини, а й у цілому України.

Одещина є дійсним членом 7 європейських регіональних організацій: Асамблеї європейських регіонів (із 1992 р.), Робочої співдружності придунайських країн (із 1994 р.), Єврорегіону “Нижній Дунай” (із 1998 р.), Асоціації європейських прикордонних регіонів (із 2001 р.), Конференції приморських регіонів Європи (із 2004 р.), Асамблеї європейських виноробних регіонів (із 2004 р.) та Асоціації транскордонного співробітництва “Єврорегіон Нижній Дунай” (із 2008 р.). У Одесі діє 19 дипломатичних представництв іноземних держав, у тому числі 10 генеральних консульств, 6 почесних консульств, 1 консульське представництво і 2 культурних центри, а також Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM).

Водночас для Одещини є характерною низка специфічних етнокультурних та етнополітичних чинників, а саме;

- високий індекс етнічної мозаїчності населення;
- нижча, ніж у середньому по країні, частка українців, високий рівень русифікації міського українського населення, його етнополітичної маргіналізації;
- наявність значних за чисельністю іншоетнічних діаспор, для багатьох з яких характерне компактне розселення і багатовікова, а то й двотисячолітня укоріненість;
- незбіг етнічної палітри Одеси і сільських районів, сезонні зміни в етнічному складі, що зумовлені курортно-приморським положенням регіону;
- прикордонне положення та межування з Румунією і Молдовою, наявність морського кордону з Росією, Туреччиною, Болгарією, тобто з країнами, які є історичною батьківщиною найбільш численних діаспор не тільки півдня, але й в цілому України;

– історична пам'ять етнічних спільнот про несправедливість. Мається на увазі депортації кримськотатарського народу, українських німців, греків, болгар, вірменів та ін., позбавлення свого часу окремих із них права на свої національні адміністративно-територіальні утворення;

– інтенсивна міграція: повернення депортованих за національною ознакою осіб у місця їх колишнього проживання, наплив біженців, вимушених переселенців із районів збройних конфліктів на теренах колишнього СРСР, зокрема з Північного Кавказу та Придністров'я.

Слід також ураховувати, що в діяльності єврорегіону “Нижній Дунай” особливо виділяється тісне переплетення економічної, екологічної, соціально-культурної та етнічної складових розвитку регіону. З одного боку, це створює можливості для використання єврорегіону як інструмента налагодження зв'язків із діаспорою, захисту прав осіб, що належать до національних спільнот, збереження етнічної стабільності. З другого – з'являється можливість за більшої активності та наступальності однієї зі сторін-учасниць єврорегіону певним чином впливати на перебіг етнополітичних процесів у регіоні, створювати умови для зміцнення етнокультурної домінанти. Ураховуючи делікатність етнополітичних питань, їх органічну пов'язаність з економічною політикою, особливостями демографічної поведінки різних етнічних спільнот, екологічною ситуацією на території їх розселення, міграційними процесами, особливо виразною стає необхідність у координації дій усіх сторін, що беруть участь в управлінні єврорегіоном, розширення місця і ролі громадськості у вирішенні різнопланових регіональних питань.

Висновки. Ураховуючи зазначене, реалізація державної етнополітики має передбачати сукупність правових, організаційних та економічних засобів (механізмів) цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на гармонізацію міжетнічних відносин, збереження культурної самобутності етносів, забезпечення громадянам України незалежно від їх етнічного походження рівних конституційних прав і свобод.

Її модернізація в контексті євроінтеграції нашої держави повинна передбачати:

– розширення законодавчої бази у вказаній сфері;

– вироблення і дотримання процедури обговорення проектів державних актів (концепцій, законів) з питань етнокультурного розвитку в органах державної влади і місцевого самоврядування всіх рівнів, у мережі національних громадських організацій і врахування їх результатів при доопрацюванні та прийнятті цих актів;

– розроблення дієвої моделі організаційно-функціональної структури формування і реалізації державної політики у сфері етнокультурного розвитку;

– визначення тенденцій розвитку культур етнічних спільнот та вироблення адекватних методів цілеспрямованого впливу на цю сферу суб'єкта регулятивної діяльності;

– запровадження програмно-цільового підходу (цільового управління) як одного з інструментів реалізації політики, що забезпечує об'єднання зусиль і коштів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських національних організацій у досягненні визначених цілей;

– розвиток міжнародного співробітництва (міжнародні договори, угоди) з іншими державами і відповідними міжнародними організаціями, використання в повному обсязі відповідних механізмів Організації Об'єднаних Націй, ЮНЕСКО, Ради Європи та інших інституцій;

– впровадження в практику концепції державної міграційної політики;

– урахування етнокультурного фактора в процесі реалізації реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Подальші дослідження даної проблематики, на нашу думку, мають стосуватися шляхів удосконалення механізмів державного управління у сфері етнополітики в Україні.

Список використаних джерел

1. Етнонаціональна структура українського суспільства : довідник / [В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко, К. О. Чернова]. – К. : Наук. думка, 2004.
2. Гакман С. Сучасні аспекти українсько-румунських відносин [Електронний ресурс] / С. Гакман. – Режим доступу : http://www.uames.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=66:2011-10-24-16-21-36&catid=11:2010-06-01-10-24-12&Itemid=12
3. Кресіна І. О. Проблеми реформування моделі етнонаціональної політики України : рукопис / І. О. Кресіна. – Архів автора.
4. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 36–39.
5. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) / П. І. Надолішній. – К. : Вид-во УАДУ ; Одеса : Астопринт, 1999. – 301 с.
6. Різникова Я. О. Урахування регіональної специфіки в контексті євроінтеграційних процесів / Я. О. Різникова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 142–149.
7. Саган О. Н. Європейські пріоритети державної етнонаціональної політики України / О. Н. Саган, Т. І. Пилипенко. – К. : Валін форм, 2008.
8. Стенограма парламентських слухань “Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1101112.htm
9. Тексти виступів учасників парламентських слухань “Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи”, які не були виголошені [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/doccatalog/document?id=46966>
10. Трощинський В. Пошуки згоди і миру в сімействі (концептуальні засади етнополітики) / В. Трощинський, А. Шевченко // Віче. – 1997. – № 10. – С. 31.
11. Про план заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 20 січ. 2006 р. № 39/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/39/2006>
12. Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року : Указ Президента України від 8 квіт. 2013 р № 201/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15628.html>