

Надія Підбережнік

докторант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО ЕТНОПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

З'ясовано сутність, завдання та рівні публічного етнополітичного менеджменту в Україні. Доведено, що парадигма публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні ґрунтується на дотриманні прав та свобод національних меншин через ухвалення та імплементацію відповідних програм загальнодержавного і регіонального рівнів – в той час як виклики національної безпеки вимагають забезпечення всебічного розвитку української нації, інкорпорації національних меншин в українське суспільство, національної консолідації на основі української мови та культури. Окрім цього, важливим завданням публічного етнополітичного менеджменту в Україні на сьогоднішній день є забезпечення прав та свобод корінних народів, їх законодавче закріплення та практична реалізація.

Ключові слова: етнополітичний менеджмент, публічне управління, етнополітика, національні меншини, титульний етнос, етнополітичні відносини.

Nadiia Pidberezhnyk

doctoral student of LRIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration

REALIZATION OF PUBLIC ETHNOPOLITICAL MANAGEMENT IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

Formulation of the problem. The regulation of ethno-political processes and interethnic relations belongs to the prerogatives of the public ethno-political management. In Ukraine, it is mainly aimed at the realization of national and cultural rights of national minorities, in relation to which a tolerant attitude has been formed on the part of the titular Ukrainian state-building ethnicity. However, the challenges of national consolidation of Ukrainian society require public governance bodies in the field of ethno-political relations to formulate and implement integrated approaches to regulating the entire spectrum of ethno-political processes.

Analysis of recent publications and the accentuation of previously unsolved parts. Some aspects of public ethno-political management in Ukraine became the subject of research by such Ukrainian scientists, as I. Warzar, I. Zvarych, V. Kotyhorenko, G. Lutsyshyn and G. Melehanych. However, the peculiarities of public ethno-political management in Ukraine at the present stage have remained outside the attention of researchers.

The purpose of the article is to investigate the goals and objectives of public ethno-political management in Ukraine at the present stage.

Presentation of the main results of the research and their substantiation. «Ethno-political management» is interpreted as a component of the unified system of state administration, intended to control and implement legal and administrative regulation of interethnic relations within the framework of the current legislation. In performing operational-managerial and implementation functions, the structures of public ethno-political management direct their actions to reconcile the interests of various ethnic communities in Ukrainian society.

In the public ethno-political management of Ukraine today, the orientation towards separate programs and measures concerning the solution of problems of concrete national communities is dominant. In addition, Ukraine cooperates with states with ethnic communities in the format of intergovernmental bilateral commissions. Protection of the rights and freedoms of national minorities is also one of the priorities of the state ethno-politics of Ukraine in the context of its European integration aspirations.

Conclusions and perspectives of further studies.

1. The three-level system of public ethno-political management in Ukraine is based on the following general principles: priority of human rights and freedoms, equality of all citizens before the law; ensuring the rights of national minorities; tolerance; observance of obligations under international treaties of Ukraine in the area of protection of human rights and national minorities.

2. The main object of the public governance in the field of ethno-political relations in Ukraine is the rights and freedoms of national minorities, while the challenges of national security require a complex approach to solving problems in the ethno-political plane through the prism of ensuring the comprehensive development of the Ukrainian nation.

3. The performance of operational-managerial and implementation functions by the structures of public ethno-political management takes place through the adoption and implementation of plans and programs for solving problems of national communities at both national and regional levels.

4. The important issue on the agenda of the public administration bodies in the field of ethno-political relations in Ukraine is the provision of rights and freedoms of indigenous peoples both in the legal-normative and practical aspects.

The subject of further scientific studies will be the issue of improving public ethno-political management in Ukraine.

Key words: ethno political management, public management, ethno politics, national minorities, title ethnoses, ethno political relations.

Надежда Пидберезник

докторант ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.гос.упр.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Выяснены сущность, задачи и уровни публичного этнополитического менеджмента в Украине. Доказано, что парадигма публичного управления в сфере этнополитических отношений в Украине основывается на соблюдении прав и свобод национальных меньшинств путем принятия и имплементации соответствующих программ общегосударственного и регионального уровней – в то время как вызовы национальной безопасности требуют обеспечения всестороннего развития украинской нации, инкорпорации национальных меньшинств в украинское общество, национальной консолидации на основе украинского языка и культуры. Кроме того, важной задачей публичного этнополитического менеджмента в Украине на сегодняшний день является обеспечение прав и свобод коренных народов, их законодательное закрепление и практическая реализация.

Ключевые слова: этнополитический менеджмент, публичное управление, этнополитика, национальные меньшинства, титульный этнос, этнополитические отношения.

Постановка
проблемы

Регулювання етнополітичних процесів та міжнаціональних відносин належить до прерогатив публічного етнополітичного менеджменту. В

Україні він, здебільшого, спрямований на реалізацію національно-культурних прав нацменшин, по відношенню до яких сформувався толерантне ставлення з боку титульного українського державотворчого етносу. Така публічна етнополітика здійснюється через формування та реалізацію різноманітних планів та програм як урядового, так і регіонального рівнів у сфері національного, культурного та політичного розвитку нацменшин в Україні. Проте виклики національної консолідації українського суспільства та інтеграції його структурних етнокомпонентів на засадах спільності мети, рівності прав та свобод громадян, зобов'язань останніх перед державою, вимагають від органів публічного управління у сфері етнополітичних відносин формування та реалізації комплексних підходів щодо регулювання всього спектру етнополітичних процесів.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Окремі аспекти публічного етнополітичного менеджменту в Україні стали предметом досліджень українських науковців у сфері етнології, соціології, державного управління, зокрема назвемо таких дослідників:

В. Андріяш, І. Варзара, Г. Луцишин, Г. Мелеганіч. Теоретичні та практичні основи становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні дослідив В. Котигоренко. Системно-функціональний аналіз державної етнонаціональної політики, зокрема, її регіональний вимір, провів І. Зварич.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Питання публічного управління у сфері етнополітичних відносин здебільшого розглядаються в контексті етнополітики загалом. Особливості публічного етнополітичного менеджменту в Україні на сучасному етапі залишились поза увагою дослідників. Це обумовило предмет даного дослідження.

Мета

Метою статті є дослідити цілі та завдання публічного етнополітичного менеджменту в Україні на сучасному етапі.

Виклад
основного
матеріалу

Термін «етнополітичний менеджмент» українськими науковцями трактується як складова єдиної системи державного управління, покликана контролювати та здійснювати правову й адміністративну, в межах чинного законодавства, регулювання міжетнічних відносин [2, с. 100].

На думку В. Котигоренка, етнополітичний менеджмент – це інституціональна, оперативно-управлінська та імплементаційна складові етнонаціональної політики [4, с. 51].

В рамках етнополітичного менеджменту виділяють три основні рівні впливу: стратегічний (ухвалення загальнодержавних етнополітичних рішень), тактичний (розробка конкретних методів, заходів, підходів та засобів реалізації ухвалених рішень відповідними центральними органами виконавчої влади), оперативний (реалізація державної етнополітики регіональними підрозділами органів державного управління, відстеження результатів виконання поставлених завдань). Реалізуючи оперативно-управлінську та імплементаційну функції, структури публічного етнополітичного менеджменту спрямовують свої дії на узгодження інтересів різних етнічних спільнот в українському суспільстві.

Україна позиціонує себе як демократична держава, в якій існує толерантне ставлення до національних відмінностей та особливостей. Тому система публічного етнополітичного менеджменту в Україні ґрунтується на принципах визнання етнічних прав особи невід'ємним елементом прав людини і громадянина; конституційного гарантування рівних можливостей для громадян, незалежно від їхньої етнічної приналежності; забезпечення прав національних меншин, сприяння збереженню та розвитку їхніх культур, мов і традицій; підтримання атмосфери взаєморозуміння і терпимості, культурного діалогу між етнічними спільнотами [3, с. 93]. Відповідно, основні завдання етнополітичного менеджменту в Україні зводяться до: формування правового поля щодо гарантування рівних прав та свобод громадян, незалежно від їхнього етнічного походження, та забезпечення їм рівних можливостей для участі у суспільно-політичному житті; створення сприятливих умов для розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, корінних

народів; утвердження у сфері етнополітичних відносин атмосфери толерантності, взаємної поваги до мовної та культурної самобутності національних меншин; попередження проявів сепаратизму, забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави.

Загалом, у публічному етнополітичному менеджменті України на сьогоднішній день відсутнє цілісне бачення розвитку етнополітичних відносин, а домінує орієнтація на окремі програми і заходи щодо вирішення проблем конкретних національних спільнот. Прикладом цього може слугувати прийняття та реалізація з метою інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини «Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» [10]. Так, за даними Всеукраїнського перепису 2001 р. свою належність до ромської національності визначили 47,6 тис. осіб. Найбільш компактно розселення ромів спостерігається у Закарпатській (14 тис. осіб), Донецькій (4,1 тис. осіб), Дніпропетровській (4 тис. осіб), Одеській (4 тис. осіб), Харківській (2,3 тис. осіб) та Луганській (2,2 тис. осіб) областях. Роми не мають власної державності. Специфічний спосіб життя та неоднозначне ставлення до них в українському суспільстві спричинили маргіналізацію та небажання ромів інтегруватись в загальнодержавний соціум. В середовищі ромської етнічної меншини в Україні визрів ряд проблем, що потребують вирішення як на державному, так і регіональному рівнях. Серед них:

- низький рівень освіченості та значний відсоток неписьменності;
- високий рівень безробіття та жебрацький спосіб життя;
- незадовільний стан здоров'я та низький рівень житлово-побутових умов;
- відсутність у більшості ромів документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану;
- наявність фактів упередженого ставлення до ромів.

З огляду на це, задля забезпечення рівних прав і можливостей представників ромської меншини та їх участі в соціально-економічному та культурному житті держави, активізації співпраці органів публічного управління з громадськими об'єднаннями ромів у квітні 2013 р. було прийнято «Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року». Вона ґрунтується на принципах пріоритетності прав і свобод людини, забезпечення прав національних меншин, рівності усіх громадян перед законом, додержання вимог законодавства у сфері міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин, недискримінації та толерантності, взаємодії органів публічного управління з громадськими об'єднаннями ромів, дотримання зобов'язань за міжнародними договорами України у сфері захисту прав людини та національних меншин.

Реалізація Стратегії станом на 2016 р. не дала очікуваних результатів. У доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. зазначено, що представники ромської громади та громадянського суспільства наве-

ли УВКПЛ приклади труднощів, які й надалі постають перед ромами у доступі до медичної допомоги та інших базових публічних послуг [11].

В контексті забезпечення етнокультурних потреб національних меншин в Україні органами публічного управління реалізовується ряд регіональних програм. Зокрема, на території Закарпатської області, яка характеризується багатонаціональним складом населення (проживають представники понад 100 національностей, що підтверджено даними Всеукраїнського перепису 2001 р.) на рівні обласної адміністрації впроваджуються програма «Центр культур національних меншин Закарпаття на 2016–2020 роки», «Програма забезпечення розвитку освіти, культури, традицій національних меншин області на 2016 – 2020 роки», програма «Ромське населення Закарпаття» на 2016–2020 роки [12].

Окупація Криму Російською Федерацією актуалізувала таке важливе питання у сфері публічного етнополітичного менеджменту України, як питання статусу та забезпечення прав корінних народів. Корінними вважають народи, які проживали на своїх землях до приходу переселенців з інших районів, або є нащадками тих, хто населяв країну чи географічний район, коли туди почали переселятися представники інших етносів, які в подальшому зайняли панівні позиції, і не мають власної держави.

У всьому світі налічується понад 300 мільйонів представників корінних народів. Відповідно до «Декларації ООН про права корінних народів» [1], прийнятої у 2007 р., корінні народи мають право, колективно та індивідуально, на повне володіння всіма правами людини і основоположними свободами, визнаними у Статуті Організації Об'єднаних Націй, Загальній декларації прав людини, в нормах міжнародного права, які стосуються прав людини. Вони є вільними та рівними зі всіма іншими народами та окремими особами з їхнього числа, мають право бути вільними від будь-якої дискримінації при здійсненні своїх прав, особливо дискримінації на основі їхнього корінного походження та самобутності. Також представники корінних народів мають право на самовизначення. З огляду на це, вони вільно встановлюють свій політичний статус та вільно здійснюють свій економічний, соціальний та культурний розвиток.

Відповідно до Конституції України, корінні народи є одним із структурних етнокомпонентів українського суспільства. До таких відносять кримських татар, кримчаків та кримських караїмів. Найчисельнішими з них є кримські татари, становище яких значно погіршилось після анексії Криму Російською Федерацією.

Слід наголосити, що тривалий час органи публічного управління ігнорували проблеми, пов'язані зі статусом та правами корінних народів в Україні. Зокрема, у 2007 р. Україна під час засідання Генеральної Асамблеї ООН не взяла до уваги прийняту «Декларацію ООН про права корінних народів». Українською владою не було забезпечено права кримських татар як корінного народу, їхнє представництво у структурах органів публічного управління на території Кримської АР, що, певною мірою, спровокувало таку легку анексію Криму Російською Федерацією. Лише у березні 2014 р, коли ситуація зі становищем кримських татар після анексії істотно змінилась, Верховна Рада Укра-

їни у Постанові «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» [7] підтримала «Декларацію Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів», а кримських татар офіційно визнала корінним народом та гарантувала збереження і розвиток його етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності. Крім цього, Українською державою було гарантовано захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави, визнано Меджліс як вищий представницький орган кримськотатарського народу.

На зовнішньополітичній арені Україна ініціювала ухвалення на засіданні Третього комітету Генеральної Асамблеї ООН внесеного нею проекту резолюції «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь (Україна)». У ній вперше, як в документі ООН, Росія була названа «державою-окупантом», а Крим і Севастополь – «тимчасово окупованою територією». У резолюції наводяться приклади погіршення ситуації з правами людини на півострові. Зокрема, заборона Меджлісу кримськотатарського народу, як «екстремістської організації», призов кримчан в армію; позасудові вбивства, викрадення, насильницькі зникнення; політично мотивовані переслідування, дискримінація, утиски [6].

Крім кримських татар в Україні проживають кримські караїми та кримчаки, які також визнані владою України і ООН корінними народами. За участю неурядових організацій та академічного середовища України станом на початок 2016 р. було підготовлено законопроект «Про корінні народи України», який отримав схвальну оцінку від спільноти корінних народів. У ньому під корінним народом України розглядається автохтонна етнічна спільнота, етногенез якої відбувся на території в межах лінії державного кордону України, яка становить етнічну меншість у складі населення України і не має власного державного утворення за межами України [9].

Відповідно до даного законопроекту держава повинна гарантувати корінним народам право на самовизначення на їхній етнічній території у складі суверенної і незалежної Української Держави – на національно-територіальну автономію, на самоврядування в питаннях, що відносяться до їхніх внутрішніх і місцевих справ, у тому числі, в питаннях шляхів і засобів фінансування їхнього автономного врядування, яке здійснюється в межах Конституції та законів України [9].

Паралельно із законопроектом «Про корінні народи України» групою, ініційованою Уповноваженим Президента України у справах кримськотатарського народу М. Джемільовим, було розроблено проект закону «Про підтримку самобутності караїмського і кримчацького народів в Україні». У ньому гарантовано державою формування представницьких органів караїмського народу і представницьких органів кримчацького народу; визначено основні принципи державної політики щодо караїмського і кримчацького народів [8].

На жаль, жоден із законопроектів на сьогоднішній день так і не прийнятий Верховною Радою. Тож питання правового регулювання статусу і прав корінних народів в Україні й надалі залишається відкритим, що ускладнює становище останніх.

Захист прав та свобод національних меншин є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини та одним із напрямів міжнародного співробітництва. Тому Україна, як європейська демократична держава, яка ратифікувала Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин, в контексті її виконання співпрацює з рядом міжнародних організацій та їх робочими органами, діяльність яких скеровано на забезпечення стандартів та зобов'язань щодо поваги до прав людини й основних свобод, співпраці в культурній галузі.

До них належать:

- Організація Об'єднаних Націй, зокрема, Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації; Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури – UNESCO;
- Організація з безпеки та співробітництва у Європі, зокрема, Офіс Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин та Бюро з демократичних інститутів та прав людини;
- Рада Європи, зокрема, Консультативний комітет РЄ Рамкової конвенції про захист прав національних меншин, Європейська комісія Ради Європи проти расизму та нетерпимості, Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Спеціальний комітет експертів Ради Європи з питань ромів та кочівників – SАНROM;
- Міжнародна організація з міграції.

Щодо забезпечення прав національних меншин Україна, у рамках укладених міждержавних договорів, співпрацює з державами, з якими має етнічні спільноти, у форматі міжурядових двосторонніх комісій та двосторонніх міждержавних угод. Так, на сьогоднішній день функціонують Двостороння українсько-словацька комісія з питань національних меншин, освіти і культури; Змішана міжурядова Українсько-Румунська комісія з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин; Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин.

Захист прав та свобод національних меншин також є одним із пріоритетів державної етнополітики України в контексті її євроінтеграційних прагнень. У «Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки» [5] передбачено забезпечення з боку міністерств та відомств України (Мінкультури, Мінсоцполітики, МОН, МОЗ, МЗС, Мінфіну, Мінекономрозвитку, МВС, Держкомтелерадіо, ДМС, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади) та Європейської служби зовнішньої діяльності, Генерального директорату Європейської Комісії «Внутрішні справи» здійснення заходів, пов'язаних із захистом прав національних меншин, у тому числі в рамках виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України.

Висновки

1. Трирівнева система публічного етнополітичного менеджменту в Україні ґрунтується на таких принципах як: пріоритетність прав та свобод людини, рівність усіх громадян перед законом; забезпечення

прав національних меншин; толерантності; дотримання зобов'язань за міжнародними договорами України у сфері захисту прав людини та національних меншин.

2. Основним об'єктом публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні є права та свободи національних меншин, в той час як виклики національної безпеки потребують цілісного підходу до вирішення проблем в етнополітичній площині через призму забезпечення всебічного розвитку української нації, інкорпорації національних меншин в українське суспільство на основі демократичних цінностей, української мови та культури зі збереженням етнічної самобутності в межах громад національних меншин.

3. Реалізація оперативного-управлінської та імплементаційної функцій структурами публічного етнополітичного менеджменту відбувається через ухвалення та реалізацію планів і програм щодо вирішення проблем національних спільнот як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Забезпечення прав національних меншин в Україні відбувається також через механізм взаємодії на зовнішньополітичній арені з державами, які є історичними батьківщинами національних меншин, та міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на дотримання прав людини.

4. Важливим питанням порядку денного у діяльності органів публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні є забезпечення прав та свобод корінних народів як в нормативно-правовій, так і в практичній площинах.

Предметом подальших наукових досліджень стане питання удосконалення публічного етнополітичного менеджменту в Україні.

Література.

1. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів: Резолюція 61/295, прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_156.

2. Євтух В. Б. Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти / В. Б. Євтух. – К., 1997. – 214 с.

3. Зварич І. Принципи та інститути етнополітичного менеджменту в сучасній Україні / І. Зварич // Політичні науки. Наукові праці. – Том 93. – Випуск 80. – С. 92–96.

4. Котигоренко В. Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6. – С. 48–63.

5. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>.

6. Положение в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе (Украина) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N16/352/57/PDF/N1635257.pdf?OpenElement>.

7. Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 15. – Ст. 581.

8. Про підтримки самобутності караїмського і кримчацького народів в Україні : Закон України. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245026010&cat_id=244949510.

9. Про права корінних народів України: Закон України. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/download_4/vd/proekt_zakonu.doc.

10. Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року: Указ Президента України від 8 квітня 2013 року № 201/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/201/2013/paran10#n10>.

11. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th_UKR.pdf.

12. Управління національностей та релігій Закарпатської обласної державної адміністрації. Офіційний сайт Закарпатської ОДА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/497.htm>.