

УДК 351.75

*Т. В. Запорожець,
аспірант кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ

У статті проаналізовано нормативно-правову базу з питань функціонування державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів, визначено правові пріоритети державної етнополітики України в контексті євроінтеграційних прагнень держави.

The article analyzes the legal framework for the functioning of state mechanisms for preventing and resolving ethnic conflicts in the law of ethnic policy priorities of Ukraine in the context of European integration aspirations of the state.

*Ключові слова: державні механізми, етнополітичні конфлікти, нормативно-правове забезпечення.
Key words: state mechanisms, political conflicts, regulatory and legal framework.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розпочавши шлях державного будівництва, Україна зіткнулася з проблемою розробки та впровадження важелів нормативно-правового впливу, які забезпечили б передусім подолання негативних наслідків радянської національної політики, "усунення розбалансованості демографічного, соціального, культурного, релігійного розвитку етнічно різних сегментів суспільства з урахуванням змін у фактичному статусі етнічних спільнот, виявлення, узгодження й реалізації інтересів громадян різної етнічної ідентичності, які проживали на українських теренах, а також тих, котрі повернулися й повертаються в Україну з місць насильницької депортації" [1, с. 48].

У запобіганні та врегулюванні етнополітичних протиріч найвагомішу роль відіграє законотворча, управлінська та практична діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, адже найбільш поширеним засобом запобігання виникненню етнополітичних конфліктів на латентній стадії протікання є правові методи. Головною їх метою, з одного боку, є захист прав національних меншин, забезпечення їм рівних з титульним етносом прав у всіх сферах життя, а з іншого — створення сприятливих умов для збереження і розвитку етнічної самобутності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

До розробки та експертного супроводження законопроектів щодо основ державної етнополітики, в тому числі нормативно-правового забезпечення державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів, долучалися наукові інституції та відомі українські вчені (О. Антонюк, Б. Бабін, В. Євтух, О. Картунов, О. Копиленко, І. Кресіна, В. Крисаченко, І. Курас, О. Майборода, О. Мироненко, Л. Нагорна, М. Обушний, І. Онищенко, М. Панчук, В. Пироженко, В. Погорілко, Ю. Римаренко, М. Скиба, В. Трошинський, Ю. Шемшученко, Л. Шкляр, М. Шульга та інші). Їхні напрацювання стали вагомим внеском у розв'язання актуальних проблем, пов'язаних з етнополітичним змістом державотворення і державного управління, впливом етнічного чинника на перебіг трансформаційних процесів в українському суспільстві.

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Друге десятиріччя незалежності України характеризується активною науковою діяльністю у дослідженні низки проблем, пов'язаних з етнонаціональною політикою, міжнаціональними відносинами і етноконфліктами, міграційними процесами та їх впливом на етнополітичну ситуацію у державі, піднесенням національної свідомості, етнічною самоідентифікацією особи, національним характером і менталітетом тощо. Науковий інтерес до вивчення визначальних тенденцій розвитку етнополітичної сфери зумовлений активізацією етнонаціонального фактора у сучасному державотворенні. Ця обставина, у свою чергу, висуває перед вченими-суспільствознавцями низку завдань щодо нормативно-правового забезпечення формування та функціонування дієвих механізмів державного управління у цій сфері. При цьому слід враховувати вітчизняну етнонаціональну специфіку, яка полягає, насамперед, у високому рівні її самоорганізації та зумовлює потребу в особливих концептуальних та методологічних підходах до розроблення правових методів регулюючого впливу держави на процес етноконфліктних протиріч.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Нормативне забезпечення діяльності державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів зумовлене низкою об'єктивних чинників, серед яких найбільш вагомими можна вважати такі: незалежне існування України, поліетнічний склад населення; етнополітична активізація української нації та етнонаціональних меншин; необхідність узгодження їх інтересів, формування рівноправних стосунків між етнічними групами, подолання соціально-психологічних, політичних, культурно-мовних та інших наслідків деформації етнополітичної сфери в минулому; інтеграція в українське суспільство депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну; наявність інтенсивних, в тому числі зовнішніх, міграційних потоків, які чинять вплив на соціально-політичну, економічну, етнодемографічну ситуації в нашій державі.

Очевидно, що досягнення даної мети передбачає наявність багатьох умов. Передусім це відповідне законодавче забезпечення. Оцінюючи законодавчо-нормативну базу

України в етнонаціональній сфері, відзначимо, що процес правового оформлення етнополітичних та етнокультурних відносин, посилаючись на дослідження відомого вітчизняного вченого М. Шульги, пройшов чотири основних етапи.

Для першого етапу характерним було ігнорування законами України факту наявності такої сфери суспільних відносин як національно-етнічні, етнополітичні. Даний етап, як стверджує М. Шульга, тривав до 1989 р.

Другий етап (1989—1991 рр.) відзначається прийняттям Закону про мови в Українській РСР. Характерною ознакою цього етапу є те, що саме в цих часових межах приймалися правові документи, в яких зафіксовано максимум прав національним меншинам. Разом з тим, як наголошує М. Шульга, в цей період у сфері національних відносин приймалися переважно не закони, а декларації. Останні, як відомо, мають політико-правовий, а не нормативно-правовий характер [2, с. 150—151]. Зокрема, Декларація про державний суверенітет України (1990). Декларація прав національностей (1991) стверджували, що Україна є суверенною національною державою, яка розвивається на основі здійснення українською нацією своїх невід'ємних прав, а громадяни всіх національностей становлять народ України, рівні перед законом незалежно від походження, расової та національної належності, мови. Вони також гарантували всім національностям, що проживають на території України, право вільного володіння національно-культурного розвитку, можливість утворення національних адміністративних одиниць.

Основний Закон України, прийнятий у 1996 р., теж містить ряд положень щодо прав етнічних меншин. Так, ст. 10 Конституції України гарантує вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин України; ст. 11 забезпечує право національних меншин за допомогою державного сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; ст. 53 гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

У межах третього етапу були прийняті Закони України "Про національні меншини в Україні", "Про освіту" та деякі інші, що безпосередньо стосуються етнонаціональних спільнот, норм використання їх мов. Право на представництво частково гарантоване ст. 14 Закону України "Про національні меншини" та ст. 22 Конституції щодо недопущення звуження форм і обсягу існуючих прав та свобод [3].

Від моменту прийняття нової Конституції України і дотепер триває четвертий етап. Серед характерних особливостей даного етапу слід виокремити ту обставину, що визнаючи носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі український народ Основний Закон України визначив й структурні етнокомпоненти українського суспільства — українську націю, національні меншини та корінні народи. Слід зазначити, що останній етнокомпонент впроваджено у правове поле вперше. Окрім цього, також вперше, на рівні законодавчо-правового оформлення зафіксовано, що наша держава дбає про задоволення національних, культурних, мовних потреб українців, які мешкають за межами України.

Одним із пріоритетів державної політики України, викладених у Плані дій Україна-ЄС в контексті євроінтеграційних прагнень держави є забезпечення захисту прав осіб, які належать до національних меншин, шляхом створення відповідної законодавчої бази на основі європейських стандартів, налагодження тісної співпраці між органами державної влади та представниками національних меншин, розроблення, з урахуванням висновків Венеціанської Комісії проекту Закону України "Про національні меншини" [4].

Враховуючи реалізацію зазначених напрямів держав-

ної політики, виявляється за доцільне поглиблення системної співпраці з міжнародними інститутами та організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення стандартів міжнародної поведінки та зобов'язань поваги до прав людини та основних свобод, співпраці в культурній галузі, оптимізації законодавчих ініціатив у зазначеній сфері.

Однією з таких міжнародних інституцій є Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Одним із пріоритетів діяльності ОБСЄ є безпекова сфера, яка також включає в себе захист і підтримку демократії та прав людини. Разом з тим, одним із механізмів для реалізації відповідних завдань є процес запобігання та врегулювання конфліктів, захист прав національних меншин. Відповідний вектор політики ОБСЄ в напрямі гармонізації міжетнічних відносин задекларовано ще за часів створення ОБСЄ (1975 р.), його відображено в таких принципах, як:

1) права людини не обмежуються недискримінаційним ставленням до осіб, а передбачають також колективне наділення етнічних меншин освітніми, соціальними та політичними правами;

2) питання, що стосуються національних меншин, не є суто внутрішньою справою відповідних держав, а отже, можуть бути предметом легітимного втручання міжнародних організацій [5].

Паризька хартія для нової Європи, ухвалена на Конференції ОБСЄ у листопаді 1990 р., включила права національних меншин у число восьми пріоритетів на майбутнє для континенту. У Документі Копенгагенської наради з питань людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. правам меншин присвячена окрема глава, чітко сказано, що представники меншин мають право вільно користуватися своєю рідною мовою в приватному житті та публічно.

Важливими питаннями є ефективна участь національних меншин у управлінні державою, використання мов меншин як засобу комунікації, в тому числі у телерадіомовленні. За останні 15 років було вироблено п'ять пакетів рекомендацій з вищезазначених питань: Гаазькі рекомендації про права національних меншин у галузі освіти (1996 р.), Ословські рекомендації про мовні права національних меншин (1998 р.), Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у громадському житті (1999 р.), Рекомендації з використання мов меншин у телерадіомовленні (2003 р.) та Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві (2006) [6].

Лундські рекомендації пропонують закріплення положень, відповідно до яких держава повинна забезпечити меншинам доступ до реальних важелів впливу на рівні центральної влади, а за потреби забезпечити і спеціальні механізми. Ці механізми можуть включати: спеціальні форми представництва національних меншин; закріплення за національними меншинами офіційної або неофіційної квоти місць у Кабінеті Міністрів; забезпечення інтересів меншин, наприклад, шляхом введення посад, компетенція яких дозволяє справляти вплив на врегулювання справ національних меншин; вжиття спеціальних заходів для залучення представників національних меншин до роботи в державних органах.

За умови компактного проживання меншин їх представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатного округу. Кордони виборчих округів повинні проводитися так, щоб це відповідало інтересам справедливого представництва національних меншин.

Відповідні положення знаходять своє відображення на рівні національного законодавства. Так, у Конституції України містяться положення, згідно з яким територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій (ст.

132). Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. в пункті 1 статті 44 делегує районним та обласним місцевим державним адміністраціям повноваження відповідних рад щодо підготовки та винесення на розгляд ради програм національно-культурного розвитку національних меншин у місцях їх компактного проживання.

Виявляється доцільність запровадження більш ефективних механізмів імплементації та розвитку положень українського законодавства стосовно забезпечення представництва меншин. Зокрема, відповідні положення можуть знайти своє відображення шляхом внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", де передбачалися б механізми формування округів у місцях компактного проживання національних меншин з урахуванням демографічних особливостей районів. Практика кадрової політики при формуванні органів виконавчої влади призводить до невдоволення представників національних меншин (Буковина, Закарпаття, АР Крим), коли РДА очолюють керівники, що мало обізнані з етнічними особливостями районів, де компактно проживають національні меншини. Врахування таких інтересів сприяло б гармонізації міжетнічних взаємин. Проте разом з цим потрібно проводити повноцінну політику інтеграції національних меншин в загальноукраїнський контекст, у тому числі й шляхом залучення їхніх представників до сфери державного управління. Така політика є політикою позитивних дій, яка іноді трактується в Україні як така, що порушує рівність всіх громадян перед законом. У той же час в законодавстві Європейського Союзу — двох "антидискримінаційних" директивах 2000 р. — йдеться про "позитивні дії" як засіб ефективного запобігання прямої чи непрямой дискримінації. Відповідна політика може також бути застосована щодо "меншини в меншині", наприклад етнічних українців, які проживають в АР Крим, чії соціокультурні та етномовні права незадоволені належним чином.

ВИСНОВКИ

Таким чином, серед основних документів, які є правовою основою у запобіганні та врегулюванні етнополітичних протиріч, варто назвати Закон України "Про мови в Україні" 1989 р., закони України "Про свободу совісті та релігійні організації" 1991 р., "Про освіту" 1991 р., "Про національні меншини в Україні" 1992 р., "Про об'єднання громадян" 1992 р., "Про місцеве самоврядування" 1997 р., "Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин" 1998 р., "Про біженців" 2001 р., "Про імміграцію" 2001 р., "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин" 2003 р., "Про правовий статус закордонних українців" 2004 р.

Аналіз законодавчо-правової бази в етнополітичній сфері загалом підводить до висновку, що етнополітична політика нашої країни в цілому ґрунтується на таких засадах, як:

- 1) ідея демократичного ладу держави;
- 2) визнання пріоритету права та верховенства закону;
- 3) існування єдиного громадянства;
- 4) визнання та врахування наявності взаємозв'язку загальногромадянських і національних прав людини;
- 5) право кожного громадянина вільно, самостійно визначати свою національну приналежність;
- 6) визнання правової рівноправності етнічних груп у державотворчих процесах;
- 7) усвідомлення факту політичної, економічної, ідеологічної різноманітності суспільства;
- 8) неухильне дотримання принципів національного інтересу і національних пріоритетів у державному, а не етнополітичному сенсі; поліетнічного та полікультурного плюралізму;
- 9) захист суверенітету й територіальної цілісності держави;
- 10) рівноправність та взаємовигідне співробітництво з іншими країнами, міжнародними організаціями і незалежними експертами у галузі міжнародних, міжетнічних стосунків.

Відповідно до перерахованих вище засад можна говорити про те, що етнополітична політика України належить до демократичного типу етнополітичної політики. Отже, методи, способи та форми врегулювання етнополітичних відносин та конфліктів у нашій державі в цілому мають демократичний характер, тобто є гуманістичними, цивілізованими, іншими словами, є правовими та морально-етичними.

Разом з тим, не можна заперечувати й можливість застосування силових методів та способів при врегулюванні етнополітичних конфліктів в межах демократичної етнополітичної політики. Втім, використання подібних технологій припустиме лише як, по-перше, поодинокі, вимушені; по-друге, за форс-мажорних обставин, що загрожують життю людини, існуванню держави; по-третє, за умови, коли правові, морально-етичні методи не привели до позитивних результатів; по-четверте, якщо застосування сили адекватне злочину тощо.

У цьому контексті слушним є зауваження О. Картунова з того приводу, що "впровадження демократичної етнополітичної політики потребує належних механізмів і засобів. Однак, оскільки вони суттєво залежать від особливостей політичної та етнополітичної систем конкретної держави, форми її устрою, специфіки існуючих в ній етнополітичних відносин, рівня етнополітичної культури та інших чинників, то їх краще розглядати в контексті саме цієї держави" [7, с. 513].

Триває робота над проектом концепції національно-культурної автономії, хоча і зараз ст. 2 Декларації прав національностей України передбачає існування національно-адміністративних одиниць.

Проте значна частина законопроектів має декларативний характер і потребує суттєвого доопрацювання. Уже три рази час перебуває у стадії опрацювання законопроект "Про концепцію державної етнополітики України". Доопрацювання та прийняття Верховною Радою потребують також законопроекти "Про внесення змін до Закону України "Про національні меншини в Україні", "Про розвиток та застосування мов в Україні".

Попри це, продовжує існувати ціла низка проблем корінних народів та національних меншин, для врегулювання яких відсутнє необхідне законодавче підґрунтя (громадянство, міграція, правові, мовно-освітні аспекти; потребують уточнення та більш чіткого формулювання головні поняття: "корінні народи", "національні меншини" тощо). Відсутня належна інформація щодо становища корінних народів та національних меншин і рівня вирішення їхніх проблем, статистична та аналітична інформація має переважно закритий характер. Не налагоджене публічне обговорення етнополітичних, міграційних та міжконфесійних проблем, життя української діаспори у ЗМІ.

Література:

1. Котигоренко В. Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. — 2004. — № 6. — С. 48—63.
2. Антонюк О.В. Основи етнополітики: навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Антонюк О.В. — К.: МАУП, 2005. — 432 с.
3. Конституція України: за станом на 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
4. "Заходи щодо виконання у 2007 році Плану дій України — ЄС": <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/19146.htm>
5. Esman M.J. Ethnic Actors in International Politics // Nationalism and Ethnic Politics. — 1995. — Vol. 1. — № 1. — P. 111 — 112.
6. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.osce.org/documents/hcnm>
7. Політологія: підручник для вищ. навч. закладів / [за заг. ред. Ю.І. Кулагіна, В.І. Полуриза]. — К.: Альтпрес, 2002. — 612 с. *Стаття надійшла до редакції 31.05.2011 р.*