

УДК 323.15:352

Попова М.Ф., ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

В даній статті увагу приділено змісту та реалізації державної етнонаціональної політики на рівні регіону. Предметом виступають правові засади та роль територіальних громад у реалізації державної етнонаціональної політики. Метою статті є визначення потенціалу територіальних громад у реалізації державної етнонаціональної політики. Головний акцент робиться на визначенні комплексу завдань державної етнонаціональної політики у різних сферах життя громад; окресленні правових засад здійснення етнонаціональної політики України; окресленні сфери виникнення конфліктних ситуацій в процесі реалізації етнонаціональної політики в Одеському регіоні.

Сучасна етнополітична ситуація в Україні характеризується підвищенням ролі національного чинника та зростанням національної свідомості етнічних груп у суспільно-політичному житті країни. На перший план висувається завдання вдосконалення національної політики в контексті нових геополітичних, економічних та соціокультурних проблем, характерних для поточного етапу життєдіяльності та розвитку суспільства, вдосконалення адекватних йому форм і методів оптимізації міжетнічних відносин.

Об'єктом даної статті є державна етнонаціональна політика. Предметом виступають правові засади та роль територіальних громад у реалізації державної етнонаціональної політики. Метою статті є визначення потенціалу територіальних громад у реалізації державної етнонаціональної політики. За для досягнення мети слід вирішити наступні завдання: визначення комплексу завдань державної етнонаціональної політики у різних сферах життя громад; окреслити правові засади здійснення етнонаціональної політики України; окреслити сфери виникнення конфліктних ситуацій в процесі реалізації етнонаціональної політики в Одеському регіоні.

Правовою основою етнонаціональної політики України є наступні документи: Конституція України (1996 р.) [7], Декларація прав національностей України (1991 р.) [3], Закон «Про національні меншини» (1992 р.) [4]. Законодавча база спирається на принципи Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і Факультативного протоколу до нього, Декларації 47-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, що належать до національних та етнічних, релігійних і мовних меншин, розділу Заключного акту Ради з безпеки та співробітництва в Європі з прав людини, Документу Копенгагенської конференції з прав національних меншин на освіту, Ослівських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин, Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин та ін. Україна також ратифікувала Європейську Хартію регіональних мов [2, с. 123-124].

Правовим документом, яким вперше визначено основи державної політики у сфері етнонаціональних відносин та задекларовано рівні права титульного етносу та національних меншин, стала Декларація прав національностей України (1991 р.) [3]. У 1992 р. було ратифіковано Закон «Про національні меншини» [4]. Слід зазначити, що свого часу експерти ОБСЄ визнали його найдемократичнішим серед усіх законодавчих актів з оцього питання в країнах СНД. Однак, Закон 1992 р. має надто загальний характер. У ньому слід опрацювати та розширити наступні сфери: вивчення традицій та культури національних меншин, збереження культурних надбань, отримання освіти рідною мовою, розвиток міжнародних зв'язків та багато інших. Цей закон подекуди лобіює інтереси якоїсь конкретної меншини, в тому числі матеріального характеру, – право володіння культурною спадщиною, землями, що може викликати і викликає опір та непогодженість інших меншин. Звичайно такі проекти та закони мають базуватися на універсальному принципі та максимально рівно задовольняти потреби та інтереси усіх без виключення національних меншин.

Метою етнонаціональної політики має стати забезпечення стійкості міжнаціональних відносин та уникнення міжнаціональних конфліктів. Неодмінною умовою успішного розвитку України як європейської держави є застосування ефективних механізмів консолідації всіх етнічних складових українського суспільства. Завданням влади є забезпечення умов співжиття в єдиному ет-

нополітичному організмі усім етносам для солідарного способу співіснування.

У 2005 році Верховною радою України розглянуто Проект «Закону про Концепцію державної етнонаціональної політики України», який був запропонований народним депутатом України Р. А. Чубаровим [10]. Однак, проект не затвердили, він залишився на розгляд у комітеті. У 2013 році вищеназваний проект знову потрапив на розгляд до Верховної ради України народним депутатом М. А. Джемілевым. 2014 року проект відкладено, а в подальшому взагалі знято з розгляду [11]. Тексти цих двох проектів ідентичні та несуть в собі загальну характеристику стану етносоціального та етнополітичного розвитку, принципи, мету, завдання, основні напрямки, механізми реалізації державної етнонаціональної політики в Україні. У вищеназваних проектах авторами акцентовано на правах та заохочуванні розвитку кримських татар, караїмів та ромів.

Концепт характеризував та окреслював наступні проблеми в етнонаціональній сфері:

1. Поєднання процесів становлення української поліетнічної (політичної) нації, і поглиблення етнорегіональних відмінностей, що заважає становленню спільної загальнонаціональної свідомості.

2. Відсутність ефективної, з урахуванням регіональних особливостей, політики підтримки української мови та культури, яка була б із розумінням сприйнята більшістю російськомовного населення.

3. Збереження високих темпів мовної і культурної асиміляції переважної більшості національних спільнот у бік російських мовних і культурних зразків.

4. Наявність розбіжностей в інтересах і потребах різних етнічних спільнот з ознаками міжетнічної конфліктогенності.

5. Висока присутність еміграційних настроїв в середовищі етнічних неукраїнців, що має наслідком пасивність значної їх частини в участі у створенні в Україні громадянського суспільства.

6. Незавершеність процесу облаштування депортованих у минулому за етнічною ознакою кримськотатарського народу та осіб інших національностей.

7. Наявність зникаючих народів – насамперед кримчаків і потенційно – караїмів.

8. Соціальна не адаптованість ромської національної меншини, а також більшості нововиниклих етнічних груп.

9. Посилення процесів нелегальної міграції на (і через) територію України.

10. Недостатня залученість корінних народів і національних меншин (крім росіян) у процес прийняття життєво важливих для них рішень.

11. Низька політична активність держави по відношенню до закордонних українців, української діаспори та трудових мігрантів з числа громадян України.

12. Відсутність системи фахової підготовки службовців, відповідальних за здійснення державної етнонаціональної політики.

13. Непрозорість використання бюджетних коштів, що виділяються на реалізацію заходів державної етнонаціональної політики.

14. Відсутність ефективної координації заходів по реалізації державної етнонаціональної політики в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [11].

Концепт, хоча, в цілому і має слушні зауваження та окреслює, подекуди, правильні вектори політичних дій стосовно етнонаціональної політики, мав серйозні упущення які суперечать демократичним засадам, що замість врегулювання, міг сприяти серйозним міжетнічним конфліктам.

В свою чергу, вітчизняне законодавство, зокрема ст. 132 Основного закону держави дозволяє утворити асиметричну модель місцевого самоврядування, адже територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічному розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [7]. Тому правове регулювання місцевого самоврядування має зосереджуватися у спільному віданні держави та її регіонів: вищі органи державної влади встановлюють загальні засади організації самоврядування, а територіальні громади усіх рівнів на цих підставах розробляють конкретну модель самоврядування у своїх межах.

Подібні моделі не є новими і були успішно реалізовані у місцевому самоврядуванні у Німеччини, де влада звертала увагу

на територіальну специфіку та управлінські особливості кожного муніципального утворення та надає право та можливість громадам самостійно вирішувати питання власного життєзабезпечення.

Для повноцінного втілення таких моделей в життя відповідних змін має зазнати законодавство. Перш за все Конституція України та інші нормативно-правові акти, що стосуються місцевого самоврядування, мають надати законне право територіальним громадам усіх рівнів через місцевий референдум або рішення відповідної ради утворювати власну модель органів місцевого самоврядування, враховуючи при цьому ресурсний, економічний і демографічний потенціал, регіональні особливості та традиції врядування.

Розглядаючи такий варіант реалізації політики органів місцевого самоврядування на перший план постає діяльність виконавчих комітетів територіальних громад міст обласного значення. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розвиток місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснюється лише на рівні територіальних громад міст обласного значення.

У серпні 2016 року в Одеській обласній раді відбулося обговорення перспективного плану формування територіальних громад Одеської області з попередньою конфігурацією перспективного плану об'єднаних громад Одеської області. Розглядаючи процес децентралізації, важливо зазначити, що по закінченні реформи планується зменшення кількості районів. Від так на сучасному етапі на теренах України – 488 районів, серед яких Одеській області – 26. Після проведення реформи планується залишити не більше 105-ти, а в Одеській області – 4-5 районів [13]. Розглядається варіант, коли до Ізмайльського району долучаться Болградський, Ренійський, Кілійський та Татарбунарський.

Важливо, щоб з моменту адаптації жоден з народів не опинився в положенні групи, яка б асимілювалася більшістю. Національні програми, які були реалізовані в різний час, різними державами, у рівній мірі рівною мірою стосувалися всіх народів, які заселяють південно-західні райони Одеської області.

На думку С. В. Коч, вивчаючи етнічну ситуацію регіону, необхідно враховувати сформований «інтуїтивний комунікативний код», який зберігся та трансливався всією групою незалежно від

соціальних і політичних перешкод. Наявність такого коду обумовлює здатність будь-якої діаспори встановлювати елементи етнічності і етнічні риси, в умовах невеликої чисельності, іноетнічного оточення, відсутності історичної території та навіть іноді визнання права на ідентичність з боку історичної батьківщини [1, с. 652].

Таким чином, державна етнонаціональна політика передбачає здійснення широкого комплексу завдань у різних сферах життя громад. Ми спробуємо охарактеризувати головні засади.

У політико-правовій сфері: згідно з Конституцією гарантувати рівноправну участь громадян незалежно від їх національності, расової приналежності та віросповідання, у всіх сферах життя суспільства; прийняття достатньої нормативно-правової бази для регулювання етнонаціональних процесів; створення атмосфери взаєморозуміння та толерантності, досягнення загальнонаціональної злагоди і миру шляхом об'єднання зусиль ланок політичної системи та громадських структур; сприйняття національним меншинам в автохтонному розташуванні на території України в максимальній адекватності до їх етноплацент та ін.

У соціально-економічній сфері: зміцнення господарської основи життєдіяльності етнічних спільнот та розвиток їх соціально-економічної інфраструктури; подолання розриву у економічному, соціальному та культурному розвитку різних етнічних спільнот; проведення економічних реформ з максимальним урахуванням традицій та менталітету етнічних спільнот; забезпечення паритетних можливосте для громадян України різної національності і етнічних колективів у процесі реформування відносин власності та ін.

У духовній сфері: державна підтримка національних культур, забезпечення реального мовного рівноправ'я мов національних меншин; стимулювання поваги всіх членів суспільства до етнічних спільнот їх традицій, релігій, звичаїв, культури; розвиток та зміцнення національної освіти автохтонних народів і етнічних, національних груп; – виховання у нового покоління національної свідомості, відкритої для сприйняття цінностей інших народів.

Реалізація державної етнонаціональної політики – це сприяння природному перебігові процесів етно- і націогенезу етнічних компонентів суспільства, узгодження етнонаціональних інтересів, регулювання етнічного життя у найрізноманітніших його виявах,

урахування етнонаціонального фактора в усіх сферах соціального буття.

Етнонаціональна політика включає в себе відповідно до Конституції України політику держави щодо: 1) української етнічної спільноти, яка складає основу державного етнополітичного організму; 2) інших національних меншин та корінних народів; 3) представників українського етносу, які проживають за межами України [7].

Процеси модернізації, які все більше розгортаються на теренах України, відкривають з одного боку певні можливості для етнічного та культурного відродження меншин, які опинилися перед ситуацією, коли відбувається руйнування старих мезоструктур і формування нових. На певний час мезоструктура спільноти виявляється ослабленою, в ній порушується процеси накопичення інформації і її трансмісії. Завдання етнополітики забезпечити, аби цей стан етнічних спільнот не був надто тривалим, а розпад його мезоструктур – надто глибоким, аби модернізація відбувалася достатньо динамічно та в оптимальному режимі [1, с. 652].

Безумовно, в етнонаціональній політиці будь-якої держави не слід заперечувати інтегруючу роль етнічної більшості. Проте етнонаціональна політика повинна являти собою синтез зусиль різних державних відомств для вирішення загальної мети – оптимізації положення етнічних спільнот і збалансованого врахування їх інтересів у регіональній політиці [8, с. 23].

Розкриваючи суть етнонаціональної політики в регіоні слід розкрити можливість і наявність конфліктів в регіоні. У цілому етнічні конфлікти розділяють на на: внутрішньоетнічні (всередині одного етносу), міжетнічні та у відносинах з державою. Вони можуть протікати активно та гостро або переходити в латентну форму та проявлятися тільки на побутовому рівні та мати різну природу появи. Ціннісні суперечності і конфлікти стереотипів можуть стати основою для виникнення соціальних конфліктів, які залучають до своєї орбіти значні маси населення або проявлятися на побутовому ґрунті в процесі комунікації. Деякі з них можуть прийняти національну форму, виступити як конфлікти міжнаціональні.

Проблему конфліктів в регіоні можливо проілюструвати подією, яка сталася влітку 2016 року в селі Лощинівка Ізмаїльського району. Молодому хлопцю, рому за походженням, висунули об-

винувачення у жорстокому вбивстві 9-ти-річної дівчинки. Громада села вигнала всіх представників ромської національності з населеного пункту (12 сімей, понад 50 осіб), знищивши їх майно та розтроцювавши будинки, які вони заселяли [12]. Після За результатами зборів сільської громади сільською радою прийнято рішення про виселення усіх ромів з Лощинівки [14].

Однак, таке рішення не має юридичної сили, оскільки є незрозумілою, реакція сільських громад інших населених пунктів в яких проживають роми. Від так, у деяких населених цього району місцева влада не дозволяє купувати будинки та селитися в їх місцевості циганам. Це такі села, у яких основне населення – болгари : Багате, Каланчак, Кам'янка. На цьому прикладі можливо прослідкувати всі три види конфліктів: внутрішньоетнічний, коли за злочин одного представника постраждала вся етнічна громада; міжетнічний – конфлікт між двома етнічними групами болгарами та ромами; у відносинах з державою – громада ромів не отримала належного захисту прав від правоохоронних органів та місцевих органів влади.

Розглядаючи проблему ромів в регіоні слід зауважити, що ситуація яка складається для ромського етносу в цілому є гострою та невирішеною для всіх країн Європи. У 2005 р. Румунія (в якій цигани є третьою за численністю групою населення) [9] спільно з іншими європейськими країнами підписала декларацію, у відповідності до якої європейські країни протягом 10 років мають проводити антидискримінаційну політику щодо ромів. Найбільші ромські громади проживають в Угорщині, Словаччині та Чехії. 2015 року за підтримки Європейської Групи з Прав Меншин, Будапешт (Minority Rights Group Europe, Budapest) та Міжнародний фонд «Відродження», представники Коаліції ромських організацій «Стратегія 2020» здійснили візит до м. Брюссель (Бельгія) де провели ряд зустрічей з посадовцями інституцій Європейської Комісії, де головним питанням було залучення й захисту ромської національної меншини.

На вимогу ЄС у 2013 р. Україна взяла на себе зобов'язання щодо здійснення ряду заходів із захисту та інтеграції ромів, прийнявши відповідну Національну Стратегію та План Заходів до неї. На кожній із зустрічей представники групи з України представляли напрацювання та висновки здійсненого моніторингу, висловлювали рекомендації та пропозиції з боку громадськості

щодо необхідних кроків, які має здійснити Україна в напрямку залучення ромської національної меншини до соціальних процесів. У ході обговорень піднімались також питання підтримки як громадського сектору, так й інституційної спроможності органів державної влади з боку Європейської комісії.

В ході дискусії навколо проведення реформи децентралізації в Україні окремо постало питання самоорганізації ромських громад в регіонах, де вони проживають компактно, участь ромів у політичних процесах на рівні регіонів. Всі рекомендації, висловлені представниками громадських організацій, були також передані у вигляді аналітичної довідки посадовцям відповідних інституцій Євро комісії [5]. Однак, ситуація, яка в 2016 р. загострилася в Одеській області показує бюрократичність та нереалізованість заявлених впроваджень та планів.

Таким чином, реалізація етнонаціональної політики у південно-західних регіонах Одеської області має певні відмінності та особливості. Перш за все, на це впливає строката карта етнічних груп, які заселяють край. В умовах системної економічної кризи не завжди виконуються обов'язки держави перед етнічними групами. Виникненню конфліктних ситуацій також сприяє загострення зовнішньополітичних факторів. У таких умовах вкрай необхідно передбачити багатоваріативний шлях розвитку етноспільнот у руслі національних інтересів та національної ідеї.

Сприяє гармонічному розвитку етнонаціональної політики в регіоні можуть наступні кроки: успішні економічні реформи, укріплення національної державності, формування дійової системи толерантних стосунків у міжетнічній взаємодії, запобігання політизації етноспільнот, формування політико-правового поля, адаптованого до європейського законодавства про національні меншини, побудова громадянського суспільства, яке забезпечить всім громадянам незалежно від їх етнічної належності безпечне та вільне життя.

Бібліографічний список:

1. Буджак: историко-этнографические очерки народов юго-западных районов Одесщины / Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова кафедра археологии и этнологии Украины; Управление культуры и туризма, национальностей и религий Одесской областной государственной администрации. – Одесса : СМІЛ, 2014. – С. 652.

2. Вітман К. М. Етнонаціональна політика пост-соціалістичних країн : моделі, особливості, проблеми / К. М. Вітман. – Київ : Логос, 2007. – С. 123-124.
3. Декларація прав національностей України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.799) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>
4. Закон України Про національні меншини в Україні Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 36, ст.529) [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>
5. Захист та інтеграція в українське суспільство ромської національної меншини // Сайт міжнародного фонду «Відродження». – 2015. – 17 лип. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.irf.ua/allevnts/news/zakhist_ta_integratsiya_v_ukrainske_susplstvo_romskoi_natsionalnoi_menshini/
6. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р Київ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
7. Конституція України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Леонова А. Державна етнокультурна політика в сучасній Україні: теорія і практика : монографія / А. Леонова. – Київ, 2005. – С. 23.
9. Переписи населення Румунії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pop-stat.mashke.org/#romania>
10. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи» [Електронний ресурс] : Проект Постанови. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=10247&skl=7
11. Проект Закону про Концепцію державної етнонаціональної політики України // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7615&skl=5
12. Роми погодилися покинути село в Одеській області, де сталося вбивство дитини // Дзеркало тижня. – 2016. – 28 серп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/romi-pogodilisya-pokinuti-selo-v-odeskiy-oblasti-de-stalosya-vbivstvo-ditini-217374_.html

13. Стрепетова С. Поезд децентрализации уже мчится / С. Стрепетова // Курьер недели. – 2016. – 10 июня. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://izmail.es/article/24999/>
14. Убийство девочки в Лощиновке: жители села потребовали выселения ромов // Уніан : інформаційне агентство. – 2016. – 28 авг. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.unian.net/society/1490399-ubiystvo-devochki-v-loschinovke-jiteli-sela-potrebovali-vyiseleniya-romov.html>

В данной статье внимание уделено содержанию и реализации государственной этнонациональной политики на уровне региона. Предметом выступают правовые основы и роль территориальных общин в реализации государственной этнонациональной политики. Целью статьи является определение потенциала территориальных общин в реализации государственной этнонациональной политики. Главный акцент делается на определении комплекса задач государственной этнонациональной политики в различных сферах жизни общин; определении правовых основ осуществления этнонациональной политики Украины и сферы возникновения конфликтных ситуаций в процессе реализации этнонациональной политики в Одесском регионе.

In this article attention is paid to the content and implementation of state ethnonational policy at the regional level. The subject is the legal basis and the role of territorial communities in the implementation of the state ethno-national policy. The purpose of the article is to determine the potential of territorial communities in implementing the state ethno-national policy. The main emphasis is on defining a set of tasks of state ethnonational policy in various spheres of community life; definition of the legal basis for the implementation of the Ukrainian national policy and the field of conflict situations in the process of implementing ethnonational policy in the Odessa region

Стаття надійшла до редакції 10.04.2017