

Кривенко Ю.М.

Национальный авиационный университет

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПЕРИОД СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Аннотация

Устойчивое развитие является одной из стратегических прерогатив на глобальном уровне в течение нескольких последних десятилетий. Проектирование конкретных политических действий, измерения их эффективности и результатов, по-прежнему, являются сложными вопросами для многих развитых странах. Социально-политическая ситуация играет очень важную роль в структуре устойчивого развития, особенно в случае Украины. Целью данной статьи является расширение концепции «устойчивого человеческого развития» с помощью более конкретных социально-политических аспектов и определение их роли для устойчивого развития украинского общества в трансформационной период.

Ключевые слова: устойчивое развитие, глобальные проблемы, социально-политическая напряженность.

УДК 323.15

УЧАСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНШИН У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ: ЛУНДСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Равлик І.О., Гев'юк У.Ю.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Досліджено перспективи ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті України, на основні аналізу положення Лундські рекомендації. Проаналізовано напрямки оптимізації державної політики у сфері міжетнічних відносин у відповідності до сучасних міжнародних стандартів. Визначено конкретні механізми участі у процесі прийняття рішень представників національних меншин та етнічних груп України.

Ключові слова: етнічна меншина, етнічна група, національна меншина, національна законодавство у сфері етнополітики, міжнародно-правові акти, механізми участі національних меншин.

Участь національних меншин та етнічних груп у суспільно-політичному житті є однією з найважливіших складових розвитку мирного і демократичного суспільства. Як свідчить досвід, накопичений в Європі та поза її межами, для регулювання такої участі державам нерідко доводиться створювати спеціальні механізми для національних меншин. Протягом всіх років незалежності в Україні неодноразово здійснювалися ініціативи щодо розробки концепції державної етнополітики та уніфікації законодавства у сфері міжетнічних відносин у відповідності до світових стандартів. Проте, не зважаючи на велику кількість розроблених, різними робочими групами та депутатами, версій законопроектів, більшість з них були відкладені на невизначений термін. Саме тому, нам необхідно звернутися до напрацьованого міжнародного досвіду у даній галузі, особливо до європейських стандартів дотримання прав національних меншин та етнічних груп у суспільно-політичному житті, як на загальнонаціональному, регіональному так і на місцевому рівнях.

Аналіз наукових праць із проблеми участі національних меншин у політичному житті свідчить про те, що вона розроблялася у контексті різних наукових галузей, зокрема, у дослідженнях О. Антонок, В. Євтух, О. Картунов, Г., В. Городяненко, В. Котигоренко, О. Макуховська-Картунової, К. Оніщенко, Ю. Тищенко та іншими. Водночас дослідження міжнародного досвіду організації, удосконалення та розвитку процесу задоволення потреб етнічних меншин, як передумови розширення їх участі у суспільно-політичному житті, здійснюються епізодично і є фрагментарним. Саме тому, актуальним є вивчення цього досвіду у контексті українських реалій.

Метою статті є аналіз перспектив участі національних меншин у суспільно-політичному житті України з урахуванням Лундських рекомендацій. Для досягнення поставленої мети авторами передбачено вирішення таких завдань: по-перше, проаналізувати механізми участі у процесі прийняття рішень представників національних меншин України в контексті міжнародних документів; по-друге, розкрити особливості механізмів нетериторіального або територіального самоврядування; по-третє, з'ясувати, які конституційні і правові засоби можуть гарантувати національним меншинам ефективні форми участі у суспільно-політичному житті країни.

У рамках реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму та інтеграції, низка європейських організацій таких як: ОБСЄ та Рада Європи, очікує від України здійснення заходів за допомогою, яких в правове поле української держави будуть імplementовані положення Лундських рекомендацій (1999 р.), стосовно участі національних меншин у суспільно-політичному житті. У концептуальному аспекті даний міжнародний документ побудований за трьома основними напрямками: 1) участь у прийнятті рішень; 2) самоврядування у деяких питаннях місцевого або внутрішнього характеру; 3) засоби, що дозволяють гарантувати ефективні форми участі.

У процесі аналізу кожного із напрямків, зокрема, *участі у прийнятті рішень*, можна виокремити наступні механізми: а) механізми на рівні центрального уряду; б) вибори; в) дорадчі та консультативні органи [4].

Механізми на рівні центрального уряду реалізуються державою і повинні забезпечувати меншинам можливість реального права голосу. Представ-

ництво меншин у органах, що приймають рішення, здійснюється шляхом відведення їм певної кількості місць (квоти, преференцій у просування по державній службі або інші заходи). Також варто забезпечити представництво у виконавчих, судових, адміністративних та інших органах, або гарантоване членство у відповідних комітетах, з правом або без права голосу.

На центральному рівні рекомендації орієнтовані на створення таких механізмів, як виділення меншинам певної гарантованої квоти у парламенті, закріплення за ними посад у Кабінеті міністрів, у Верховному та Конституційному Судах, в судах нижчої інституції, у дорадчих органах високого рівня, заохочення представників національних меншин до роботи у державних установах. В українському законодавстві дані положення гарантуються ст. 9 Закону України «Про національні меншини в Україні», в якій регламентовано, що громадяни України, які належать до національних меншин, мають право, відповідно, обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах та організаціях [9].

На практиці положення вищезазначеного закону частково реалізуються органом виконавчої влади у сфері міжнародних відносин – Департаментом у справах релігій та національностей, який входить до структури Міністерства культури України. При цьому департаменті також функціонує відділ національних меншин та української діаспори. Зокрема, у структурі Верховної Ради України міжетнічними питаннями займається Комітет з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин і відповідний підкомітет з питань етнополітики, прав корінних народів та національних меншин України, жертв політичних репресій (який очолює Мустафа Джемілев).

Наступним інститутом, який потребує реформування за Лундськими рекомендаціями, є *вибори*. В зазначеному документі, акцент робиться на виборчу систему, що повинна сприяти представництву меншин та розширенню їхнього впливу. Такому представництву, на думку міжнародних експертів, можуть сприяти різні форми пропорційного представництва, у тому числі «преференційне голосування», «система відкритих списків», «система змішаного вибору» та «кумулятивна система».

Хоча будь-яка система виборів не може гарантувати остаточного вирішення проблем у поліетнічних суспільствах, до її вибору потрібно підходити з урахуванням суспільно-політичних складових, політичної системи, рівня розуміння політичних еліт та суспільства.

Також вагомим чинником виступають географічні межі виборчих округів, які повинні визначатися таким чином, щоб забезпечувалося справедливе представництво національних меншин. Зокрема, згідно ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI, встановлено порядок утворення виборчих округів, де не передбачено спеціальних механізмів, які б враховували фактор компактності проживання національних меншин під час відповідного процесу. У цьому законі зазначено лише, що одномандатні округи утворюються в межах областей, міст Києва з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається Центральною виборчою комісією, виходячи з відомостей Державного реєстру виборців [8]. Як

приклад практичної реалізації даних норм закону, варто звернутися до досвіду 2012 року, коли у процесі утворення виборчих округів у АР Крим, Чернівецькій, Закарпатській областях було порушено принцип неперервності їхніх меж; округи формувалися без урахування особливостей адміністративно-територіального устрою України, а також місць компактного проживання національних меншин.

У Лундських рекомендаціях експерти роблять окремий акцент на тому, що політичні партії повинні бути відкритими за своїм складом та не замикатися у вузьких етнічних рамках. Відповідно, великим партіям варто домагатися включення у свій склад представників меншин, зменшуючи тим самим наростання тенденцій у потребі або прагненні до створення партій за етнічною ознакою. В українських реаліях, як правило, політичні партії намагаються включати представників етнічних груп у свої списки, проте скоріше заради отримання електоральних дивідендів, і діють вони у цьому питанні виключно на свій розсуд. Тобто правових норм в українському законодавстві, які б регулювали дані процеси не існує. Для прикладу, за результатами останніх парламентських виборів в Україні найбільший рейтинг, стосовно оцінки включення представників національних меншин та етнічних груп до виборчих списків отримало ВО «Батьківщина» (2,91), друге місце посіла Партія регіонів, найменшу оцінку щодо представлення груп національних меншин у виборчих списках мало ВО «Свобода» (1,5) [13].

Також згідно положень Лундських рекомендацій, державам варто в рамках відповідних інституціональних структур створювати *консультативні або дорадчі органи*, спеціалізовані комітети. Які повинні мати можливість порушувати питання перед органами влади, що ухвалюють рішення, готувати рекомендації, виробляти законодавчі та інші пропозиції, стежити за розвитком ситуації і представляти коментарі до рішень уряду, що опрацьовуються, а також мати змогу прямо чи опосередковано вплинути на становище меншин. Такі органи можуть бути постійними або цільовими, входить до законодавчої або виконавчої гілки влади або функціонувати при них чи незалежно від них. Вони також стимулюватимуть процес реалізації різноманітних заходів на урядовому рівні та на рівні громад, де проживають меншини. Крім того, такі органи можуть вирішувати конкретні завдання з реалізації програм, наприклад, у сфері освіти, культури, збереження традицій, тощо.

Зокрема, у законодавстві України діяльність таких дорадчих і консультативних органів гарантується у рамках діяльності виконавчої гілки влади. Відповідно, одним із механізмів здійснення етнонаціональної політики в регіоні є діяльність регіональних рад з питань відповідної політики при обласних державних адміністраціях. Наприклад, у Чернівецькій області у 2006 р. була створена Регіональна Рада з питань етнонаціональної політики [5]. Вона діє як консультативно-дорадчий орган при обласній державній адміністрації, основним її завданням є розроблення пропозицій щодо сприяння формуванню та реалізації державної етнонаціональної політики в регіоні, спрямованої на збереження громадянської злагоди в суспільстві, гармонізацію міжнародних відносин, консолідацію та розвиток української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також щодо розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин Чернівецької області. Окрім цього, Рада вивчає та аналізує стан розвитку міжнародних відносин у Чернівецькій області,

розглядає проекти регіональних програм з питань етнонаціональних відносин, здійснює моніторинг стану виконання законів України, розпоряджень голови обласної державної адміністрації, регіональних програм з питань забезпечення прав національних меншин Чернівецької області.

Переходячи до аналізу напряму розширення самоврядування національних меншин у деяких питаннях місцевого або внутрішнього характеру, зазначеного у Лундських рекомендаціях, звертаємо увагу на територіальні та нетериторіальні механізми. До *нетериторіальних механізмів* можна віднести форми управління у сфері освіти, культури, використання мов меншин, релігії та інших сфер, найбільш важливих для самобутності та способу життя національних меншин. По-перше, вони сприяють можливості обирати для своїх дітей недержавні заклади, проте такі, що відповідають мінімальним вимогам, запропонованим або затвердженим компетентними органами освіти. По-друге, надають право особам, що належать до національних меншин, вести власну просвітницьку роботу, включно із утриманням шкіл, і, відповідно до політики у сфері освіти, використовувати свою власну мову. По-третє, мати можливість створювати і використовувати свої власні ЗМІ.

Відповідно, ст. 53 Конституції України гарантується всім громадянам, що належать до національних меншин, право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Також у ст. 6 Закону України «Про національні меншини України» вказано, що держава гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству [9].

Для прикладу, можемо звернутися до досвіду Чернівецької області, де створено доволі сприятливі можливості для забезпечення національно-культурних потреб різних етнічних груп. Зокрема, в області діють 21 національно-культурне товариство, також представники національних меншин мають змогу здобувати освіту рідною мовою: 69 шкіл із румунською мовою навчання, 16 – двомовних (15 – українсько-румунських і 1 – українсько-російська). Одна школа, в якій навчальний процес організовано з урахуванням традицій єврейського народу [11].

Регіональні засоби масової інформації теж активно працюють над висвітленням життєдіяльності національних спільнот, що мешкають на території Буковини. Так у Чернівецькій області видається понад 10 румуномовних газет, а на базі обласної телерадіокомпанії функціонує Творче об'єднання телерадіопрограм румунською мовою. Обсяг передач румунською мовою на ЧДТРК складає 25% від загального мовлення на радіо та 20% – на телебаченні [11].

Територіальні механізми розширення самоврядування національних меншин обґрунтовують доцільність передачі деяких повноважень законодавчої і виконавчої влади з центрального рівня на регіональний, що не повинне обмежуватися простою децентралізацією державного апарату і

розосередженням його функцій від столиці до регіональних або місцевих підрозділів. Як зазначено у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 1997 році: «Суспільні функції загалом повинні здійснюватися насамперед тими органами влади, які знаходяться найближче до населення. При передачі функцій іншим органам влади потрібно враховувати масштаби і характер завдання, а також потребу в ефективності та економії» [2]. Територіальне самоврядування має сприяти збереженню цілісності держав і одночасно підвищити рівень участі та залучення меншин, підвищуючи їхню роль на тому рівні управління, який відповідає їхній частці в загальній чисельності населення. Механізми не обов'язково повинні бути однорідними на всій території держави і можуть варіюватися згідно із потребами і волевиявленнями.

Якщо говорити про Україну, то на сучасному етапі реформи місцевого самоврядування, яка б сприяла розширенню можливостей участі національних меншин у процесі управління, досі не завершена. Відповідно місцеві громади, до яких належать й національні меншини, поки що не використовують сповна територіальні механізми участі. Проте, 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування, яка має бути введена у дію в два етапи на протязі 2014–2017 рр. [7].

Останній напрямок, який виділяють експерти у Лундських рекомендаціях – *засоби, що дозволяють гарантувати ефективні форми участі*: а) конституційні та правові гарантії; б) правовий захист.

Усі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах, гарантованих Конституцією України та законами. При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальноновизнаних прав людини. Зокрема, Закон України «Про національні меншини в Україні» (ст. 1) – гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення [9]. Проте, задекларовані в конституційних засадах права меншин не є гарантією забезпечення прав меншин за відсутності реальних механізмів їхнього втілення.

У положеннях, які стосуються *правового захисту* передбачається вирішення конфліктів у судовому порядку та за допомогою позасудових механізмів. Судовий контроль за законодавчими та адміністративними рішеннями, потребує наявності у державі незалежних, економічних та культурних прав та неупереджених судових органів і поваги до їхніх рішень. До додаткових (позасудових) механізмів вирішення суперечок, можна віднести: переговори, встановлення фактів, посередництво, арбітраж, омбудсмен у справах національних меншин, а також діяльність спеціальних комісій, які повинні здійснювати ефективний захист інтересів громадян.

Саме позасудові механізми та інститути можуть відігравати важливу роль. Варто звернути увагу на те, що у руслі реалізації стратегії удосконалення українського законодавства у сфері захисту прав людини та національних меншин, 6 вересня 2012 р. був прийнятий Закон України № 5207-VI «Про заходи запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6]. В якому визначено організаційно-правові заходи запобігання та протидії дискримінації з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації

прав і свобод людини та громадянина. Проте, експерти Європейського Союзу та Ради Європи висловили низку зауважень: визначення термінів, які вживаються у Законі; розширення переліку ознак, за якими забороняється дискримінація; сфери дії Закону; форм дискримінації; повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Наразі відбувається активне обговорення та доопрацювання Законопроекту № 4581 «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» [10], розробленого з метою врахування вищезазначених міжнародних рекомендацій у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина.

Практичне значення Лундських рекомендацій полягає у тому, що в ньому вперше на рівні міжнародного документа узагальнений і систематизований наявний у міжнародній практиці та практиці окремих держав досвід застосування різних механізмів для вирішення етнічних проблем у громадсько-політичному житті. Даний документ має важливе значення для подальшого розвитку законодавства країн-учасниць ОБСЄ у сфері правового статусу національних меншин, а також сприяють впровадженню інституту національно-культурної автономії у цих державах.

Підводячи підсумки, зазначимо, що на сьогодні в світі практично не залишилося моноетнічних держав. Тому для стабільності країни, для запобігання міжетнічних конфліктів і протистоянь, важливо своєчасно виявляти та реагувати на появу потреб

етнічних спільнот, особливо на ті, що стосуються участі у владі. Зокрема, у міжнародних нормах, які стосуються ефективної участі меншин у суспільно-політичному житті, підкреслюється, що вони у жодному разі не передбачають права займатися діяльністю, яка суперечить цілям і принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав. Аналізуючи можливість й доцільність реалізації Лундських рекомендацій, які являють собою тлумачення положень міжнародних пактів щодо суспільно-політичної сфери, варто зазначити, що їх ігнорування може суттєво підірвати віру міжнародної спільноти в щирість намірів України дотримуватися схвалених на наднаціональному рівні стандартів.

Отже, ефективна участь у процесах прийняття рішень, особливо тих, що зачіпають інтереси меншин, є неодмінною умовою для повноцінної реалізації прав людини. Залучення національних меншин у діяльність представницьких органів не завжди означає можливість їхньої ефективної участі у політичному житті, тому поруч з виборчими правилами, які б сприяли забезпеченню прав меншин, слід враховувати наявність інших механізмів інкорпорації меншин у систему управління та ухвалення рішень. Для цього потрібно розвивати мережу консультативно-дорадчих органів і структури демократичної участі. Проте, представництво національних меншин та етнічних груп є неможливим без процесів демократизації суспільства, політичної системи як такої.

Список літератури:

1. Безпека суспільства у регіоні Румунія – Україна – Республіка Молдова: тристоронній підхід (2008) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN\(1998\)001rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN(1998)001rev-e.pdf).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування політики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
4. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/hcnm/32255?download=true>
5. Положення про регіональну раду з питань етнічної політики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/regionalna-rada-z-pitan-etnonatsionalnoi-politiki-0>.
6. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 06.09.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
8. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс]: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/page.9>.
9. Про національні меншини в Україні [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2494-12>.
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо запобігання та протидії дискримінації) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50439
11. Статистичні дані щодо закладів культури, етнічних громад Буковини, національних меншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bukovina.biz.ua/rub_detail.php?id=309
12. Тищенко Ю. А. Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд [Електронний ресурс] / Ю. А. Тищенко. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/national_minority_elections_2012.pdf
13. Тищенко Ю. Політичні партії та національні меншини в оцінках експертів [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: [file:///C:/Users/user/Downloads/party-national_minority2013%20\(1\)%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/party-national_minority2013%20(1)%20(3).pdf)

Равлык И.А., Гевьюк У. Ю.

Черновицкий национальный университет имени Юрия Федьковича

УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ: ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И УКРАИНСКАЯ ПРАКТИКА

Аннотация

Исследованы перспективы эффективного участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни Украины, на основе анализа положений Лундских рекомендаций. Проанализированы направления оптимизации государственной политики в сфере межэтнических отношений в соответствии с современными международными стандартами. Определены конкретные механизмы участия в процессе принятия решений представителями национальных меньшинств и этнических групп Украины.

Ключевые слова: этническое меньшинство, этническая группа, национальное меньшинство, национальное законодательство в сфере этнополитики, международно-правовые акты, механизмы участия национальных меньшинств.

Ravlyk I.O., Gevyuk U.Y.

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC LIFE: THE LUND RECOMMENDATIONS AND UKRAINIAN PRACTICE

Summary

Prospects effective participation of minorities in political life of Ukraine, the main analysis of the position of the Lund recommendations. Analyzed optimize the state policy in the sphere of interethnic relations in line with modern international standards. Defined specific mechanisms of participation in the decision making process of the national minorities and ethnic groups in Ukraine.

Keywords: ethnic minority, minority, national law on ethnic policy, international normative and legal acts.