

Матієнко А.В.,

аспірант кафедри соціальних теорій

Національного університету «Одеська юридична академія»

МЕХАНІЗМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МІЖНАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті розглянуті особливості функціонування механізму адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин в Україні. Робиться аналіз нормативно-правової бази, та стислий огляд системи державної виконавчої влади, спеціальних органів та установ, що відають справами національних меншин.

Ключові слова: етнополітика, міжнаціональні відносини, міжнаціональні процеси, міжетнічні відносини, адміністративно-правове регулювання, національні меншини.

Проблеми регулювання міжнаціональних відносин, вироблення оптимальних моделей міжетнічної взаємодії, запобігання конфліктогенним ситуаціям на сьогодні є актуальними для України як і для багатьох поліетнічних країн світу, саме тому вважаємо доцільним і актуальним дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин.

Державна незалежність України змінила саму сутність життя національних меншин та сприяє зміцненню міжетнічних відносин. Гармонізація міжетнічних відносин залежить не тільки від забезпечення рівних конституційних прав і свобод усіх громадян незалежно від етнічного походження, а й від збереження й популяризації їхньої культурної спадщини, підтримання атмосфери взаєморозуміння і взаємодії між усіма складовими етнонаціональної структури українського суспільства, від поваги до культур, релігій, звичаїв і традицій різних національностей, які проживають в Україні.

Після проголошення незалежності України гостро постало питання вдосконалення відносин між державою та національними меншинами українського народу та діяльності органів, що здійснюють регулювання в цій сфері. В останні роки в нашій багатонаціональній державі набули актуальності розроблення та втілення в життя обґрунтованої та виваженої політики щодо розвитку національних меншин, їх мов, самобутніх культур, вирішення широкого кола питань у цій сфері. Міжнаціональні процеси, що розгортаються на теренах нашої держави, переконують у недостатньому забезпеченні проголошених Конституцією

України прав і свобод людини, розвитку автономних етнічних груп та національних меншин.

Адміністративно-правове регулювання у сфері міжнаціональних відносин це комплекс правових та організаційних заходів державних та недержавних інституцій, що супроводжується розроблення оптимальних механізмів регулювання міжнаціональних відносин. При цьому, міжнаціональні відносини — це існуючі в країні соціальні зв'язки між націями (етнічними групами) у різних сферах життєдіяльності і на різних рівнях взаємозв'язків, що формуються з урахуванням історичних особливостей розвитку [1]. О.А. Ніколаєв вважає, що можна виділити такі етапи генезису адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин: 1-й етап — XV ст. — XVII ст. — перші закріплення у нормативно-правових актах окремих питань регулювання міжнаціональних відносин; 2-й етап — XVII — XIX ст. — регулювання міжнаціональних відносин відповідно до політики країн, у складі яких перебувала Україна; 3-й етап — XX ст.:

— 1917—1920 рр. — у зв'язку із становленням української державності було розкрито питання визначення статусу національних меншин, їх участі в політичному житті, використання рідної мови, створення культурних і релігійних товариств;

— 1920—1930 рр. — створення адміністративно-територіальних одиниць за національною ознакою, активне створення різного роду суб'єктів адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері;

— 1930—1950 рр. — згортання адміністративних органів у сфері міжнаціональних відносин, ліквідація автономних територіальних одиниць;

— 1950—1980 рр. — активізація адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин;

— 1980—1990 рр. — відродження національної свідомості; 4-й етап — з XX ст. до тепер — створення дієвого механізму адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин за часів незалежності України.

Головна мета адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин - створення умов для підтримання міжетнічного балансу

у країні, конструктивних та добросусідських відносин між народами в Україні через гармонійний розвиток української (титульної) нації, національних меншин, корінних народів у складі держави, зміцнення міжнаціональної злагоди в поліетнічному суспільстві, що може (повинна) бути досягнута завдяки цілеспрямованому впливу держави на життєдіяльність представників усіх складових національної структури українського суспільства.

Адміністративно-правове регулювання можна класифікувати на політичне і державне, соціально-економічне; культурно-гуманітарне (в залежності від сфери життєдіяльності людини, в якій вони реалізуються). Функції адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин діляться на загальні та спеціальні.

До загальних функцій відносяться: функцію організації (організаційна); інформаційного забезпечення адміністративно-правового регулювання; прогнозування; планування; регулятивну та соціальну функції.

Серед спеціальних функцій адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин визначають функцію формування державної національної політики, інтегративну функцію, розв'язання міжнаціональних конфліктів, функцію соціалізації, функції виховання людей в дусі інтернаціоналізму та толерантності, поваги до представників національних меншин, а також культурно-просвітницьку функцію.

Адміністративно-правове регулювання будується на принципах: паритету інтересів національних спільнот, самоорганізації національних меншин, державного патерналізму та рівноправного діалогу, субсидарності, органічного співвідношення (або рівності) базових (основних) цінностей титульної нації та національних меншин, цілісності адміністративно-правового регулювання, програмного регулювання, принцип вільної національної самоідентифікації.

Адміністративно-правове регулювання здійснюється за допомоги певних методів та заходів, під якими слід розуміти статистичну складову, тобто ідеї, принципи регулювання в цій сфері виконавчорозпорядчої діяльності, складає загальну спрямованість юридичного впливу та є системоутворюючим фактором для правового інструментарію у сфері міжнаціональних відносин.

Адміністративно-правовий механізм регулювання міжнаціональних відносин можна поділити на правовий механізм і адміністративний.

До правового механізму слід віднести законодавчу нормативно-правову базу в сфері регулювання міжнаціональних відносин.

На даний момент до законодавчих актів, що забезпечують реалізацію державної етнонаці-

ональної політики і регулюють міжнаціональні відносини в Україні, слід віднести: Конституцію України, Закони України «Про національні меншини в Україні», «Про громадянство України», «Про вибори народних депутатів України», «Основи законодавства України про культуру», «Про освіту», «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про об'єднання громадян», «Про біженців», «Про засади державної мовної політики», «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин», «Про правовий статус іноземців», інші нормативно-правові акти, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Питанням захисту національних меншин приділено значну увагу в договорах про основи добросусідства і співробітництва з країнами-сусідками та з іншими країнами євроазіатського континенту.

Положення щодо захисту національних меншин уміщено в:

– ст. 12 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 14 січня 1998 р.;

– ст. 6 Договору про дружні відносини і співробітництво між Україною і Республікою Болгарією від 9 квітня 1993 р.;

– ст. 17 Договору про дружбу і співробітництво між Україною і Естонською Республікою Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Естонською Республікою (ст. 17);

– ст. 6 Договору про дружбу, добросусідство і співробітництво між Україною і Республікою Білорусь від 16 травня 1997 р.;

– ст. 9 Договору про дружбу, співробітництво і взаємодопомогу між Україною і Республікою Грузія від 24 лютого 1994 р.;

– ст. 17 Договору про дружбу і співробітництво між Україною і Латвійською Республікою від 13 жовтня 1995 р. та ін. [2].

В угодах закріплені зобов'язання держав у виконанні положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, а також дотриманні міжнародних стандартів у галузі прав людини, закріплених у Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини та інших основоположних документах Організації Об'єднаних Націй. Забезпечується необхідні умови для зближення народів, розширення контактів між громадянами як на індивідуальній основі, так і по лінії державних, громадських та інших організацій. Визнається, що взаємна повага і сприяння забезпеченню прав національних меншин як невід'ємної частини загальноновизнаних прав людини є істотним фактом розвитку дружних відносин і співробітництва між

державами. Гарантується громадянам незалежно від їх національності, статті, мови, віросповідання, політичних чи інших переконань громадські, політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права.

Для реалізації політико-правових документів в Україні створюються в рамках системи державної виконавчої влади спеціальні органи та установи, що відають справами національних меншин, а також представництва громадянських організацій національних меншин при цих органах.

Так, Постановою Президії Верховної Ради УРСР у 1990 році був створений Державний комітет УРСР у справах національностей. Постановою Кабінету Міністрів від 9 липня 1991 року він був реорганізований у Комітет у справах національностей та міграції.

Першим центральним органом виконавчої влади з питань етнополітики в незалежній Україні був Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів (Постанова КМУ від 12 лютого 1992 року). Уже через рік у відповідності з Указом Президента України на базі Комітету утворюється Міністерство у справах національностей і міграції (26 квітня 1993 року). 25 липня 1994 року це міністерство ліквідується і натомість утворюється Міністерство України у справах національностей, міграції та культур. Реорганізація розширила межі компетенції, але не змінила напрямів діяльності цього центрального органу виконавчої влади у етносоціальній сфері, вони залишились у межах, визначених раніше. Указом Президента від 26 грудня 1995 року міністерству повернули його попередню назву - міністерство у справах національностей та міграції. Поставлені перед цією урядовою структурою завдання були тотожні тим, що виконувались попереднім міністерством, за винятком тих, які стосувались релігійно-культурних проблем. Однак, організаційно структура відомства зазнала змін, її функціональними одиницями було визнано: управління етносоціальних процесів в Україні та у справах української діаспори, управління національних меншин, управління у справах депортованих, управління у справах біженців та міграції, управління ситуативного аналізу та інформаційного забезпечення, управління правового регулювання. Вводилась посада Радника з етносоціальних проблем Криму та радника у справах української діаспори.

У вересні 1996 року відбулася чергова реорганізація — Міністерство реорганізувалось в Державний комітет України у справах національностей та міграції, на базі вже існуючих підрозділів були сформовані два управління - управління етнонаціональних процесів у справах національних

меншин і управління у справах української діаспори. Після того як Постановою Кабінету міністрів України від 31 березня 1997 року в структурі Держкомнацміграції було відкрито Департамент мовної політики, з'явилося управління організаційного і методичного забезпечення розвитку мов в Україні.

Згідно з Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року Держкомнацміграції був ліквідований, але вже в 2000 році був знову утворений у складі міністерства юстиції України.

13 вересня 2001 року Президент України Л. Д. Кучма підписав Указ за № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції». Цей важливий документ ще раз підтвердив, що Україна послідовно продовжує курс на гармонізацію міжнаціональних відносин, підтримання атмосфери доброзичливості та консолідації всього українського суспільства, відновлення історичної справедливості щодо народів, депортованих за радянських часів, забезпечення прав біженців, задоволення національно-культурних потреб українців, які проживають за межами держави.

Перед останнім кроком реорганізації була Постанова Кабінету міністрів України від 14 лютого 2007 року № 201, якою було затверджено Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігії. Держкомнацрелігій мав такі структурні підрозділи:

- департамент у справах національностей та інформаційного забезпечення;
- департамент у справах релігій та забезпечення свободи совісті;
- департамент міграційної служби та перспективного планування;
- департамент кадрового, організаційного та фінансово-господарського забезпечення;
- управління по роботі із закордонними українцями та міжнародного співробітництва.

Основними завданнями Держкомнацміграції України були: 1) участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, біженців та інших категорій мігрантів, а також забезпечення зв'язків з українцями, які проживають за межами України і організація співпраці з ними; 2) координація підготовки і здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення прав біженців, національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в

Україну, а також у межах повноважень Комітету - прав інших категорій мігрантів; 3) організація прийому, облаштування та адаптації депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну; 4) забезпечення виконання законодавства України про біженців і міграцію з питань, що належать до його компетенції; 5) сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їх зв'язків з Україною [3].

За підтримки Уряду знаходили своє практичне втілення ініціативи Комітету щодо вдосконалення правової бази регулювання міжнародних відносин, підготовки низки нормативних актів, збільшення обсягів фінансової підтримки національних меншин.

Але, на жаль, Указом Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» був реорганізований, функції з реалізації державної політики у сферах міжнародних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії були покладені на Міністерство культури України [4]. Це, на мою думку, є кроком назад, бо питанням захисту прав національних меншин повинен займатися окремий спеціальний комітет.

Отже спеціальні органи та установи, що ведуть справами національних меншин пройшли чималий шлях реорганізацій, що свідчить про непослідовну етнополітику нашої держави. На сьогодні існує нагальна потреба усунення низки нормативних колізій, які знайшли своє відображення як у нормативних актах, так і на рівні цілісної управлінської системи виконавчої влади. Стабільність міжнародних відносин, відсутність гострих конфліктів і протистоянь — шлях до виваженості та ефективності державної політики у міжнародній сфері, яка повинна забезпечуватися Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами і відомствами, органами виконавчої влади на місцях. Підтримання атмосфери толерантності, усунення чинників міжнародної напруги і конфліктів є одним з найголовніших завдань України як правової, демократичної держави, що брала шлях на інтеграцію до європейського співтовариства.

Література:

1. Николаев О.А. Административно-правовое регулирование в сфере международных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. А. Николаев ; ДЮІ ЛДУ ВС ім. Е. О. Дідоренка. - Донецьк, 2011
2. Международные акты о правах человека. Сборник документов / сост. В. А. Карташкин, Е. П. Лукашева. — М. : НОРМА-ИНФА-М, 1999. — С. 39 — 44., с. 39-44
3. ПОЛОЖЕННЯ «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції». [Елек-

тронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/269/2002>.

4. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». [Електронний ресурс]. —Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

Матиенко А.В. Механизмы административно-правового регулирования в сфере межнациональных отношений. — Статья.

Аннотация. В статье рассмотрены особенности функционирования механизма административно-правового регулирования в сфере межнациональных отношений в Украине. Делается анализ нормативно-правовой базы, и краткий обзор системы государственной власти, специальных органов и учреждений, ведающих делами национальных меньшинств.

Ключевые слова: этнополитика, межнациональные отношения, межнациональные процессы, межэтнические отношения, административно-правовое регулирование, национальные меньшинства.

Matienko A. Mechanisms of administrative and legal regulation in the sphere of international relations. — Article.

Summary. The article describes the features of the functioning of the administrative and legal regulation in the sphere of interethnic relations in Ukraine. An analysis provovoyi regulatory framework, and a brief review of the state executive, specialized bodies and institutions in charge of minority affairs.

Keywords: ethnic policy, international relations, international processes, inter-ethnic relations, administrative regulation, national minorities.