

Working Session 10: Tolerance and Non-discrimination II

Программирование толерантности, восстановления прав депортированных народов и предотвращения дискриминации : ситуация в Украине

Programming the tolerance, restitution of rights of the former deported peoples and preventing the discrimination: situation in Ukraine

Донецкий офис ФРИ, Донецкий ЮИ, Украина

(Бабин Б.В., Братковский А.В., Иваницкий А.Ю., Николаев А.А. babinb@ukr.net)

Мониторинг национального законодательства Украины, соседних государств, входящих в ОБСЕ, региональных и локальных нормативных актов, а также международных документов, принятых в рамках надгосударственных структур европейского и евразийского пространства, позволяет нам говорить о все более существенной роли программно-управленческих актов в сфере предотвращения дискриминации на национальной и религиозной почве и способствованию усилению этносоциальной толерантности. Соответствующие вопросы, рассмотренные в частности, в рамках Конференции в Кордове по антисемитизму и другим формам нетерпимости и Конференции в Бухаресте по борьбе с дискриминацией и поддержанию взаимного уважения и понимания 2007 г. требуют дополнительных исследований, разработки соответствующей управленческой, финансовой и информационной практики.

Исчезновение в 80-90-е годы XX ст. тоталитарного режима в Украине поставило перед новым демократическим государством проблему восстановления прав этнических групп, депортированных в советский период по национальному признаку, прав лиц, к ним относятся, и их потомков. Соответствующий вопрос остается крайне острым и политизированным, создает опасность для межэтнического и межконфессионального мира в Украине, его решение требует от государства и гражданского общества значительных организационных усилий и финансово-материальных затрат. В Украине до сих пор не принят акт законодательства о восстановлении прав депортированных; одновременно насущные потребности соответствующей категории населения обуславливают постоянное принятие властями мер по восстановлению прав депортированных, в направлении совершенствования соответствующей нормативной базы, создание структурных и программных механизмов решения проблемы депортированных.

Поэтому актуальным становятся аспекты определения у Украины правового статуса лиц, депортированных по национальному признаку.

Отсутствие норм, на уровне Закона гарантировали бы обеспечение необходимых условий для возвращения, обустройства, социальной адаптации и интеграции лиц, депортированных по национальному признаку остается одним из важнейших факторов, негативно влияет на процесс их возвращения на территории, с которых они ранее были выселены. Следовательно, решение проблем, связанных с восстановлении прав лиц, которые были депортированы по национальному признаку безусловно требует принятия соответствующего Закона. Соответствующие законопроекты разрабатывались в последние годы как с участием органов государственной власти, так и структурами гражданского общества.

Международные нормы в сфере регулирования межнациональных отношений в Украине сегодня являются неотъемлемым элементом соответствующего правового обеспечения. Соответствующие акты ООН и Совета Европы в целом корректируются с национальным законодательством Украины в сфере межнациональных отношений, но их определенная несогласованность как по содержанию, так и с методологических и терминологических вопросов требует на дополнительные организационные и правовые меры по их имплементации. Отсутствие жестких механизмов контроля за соблюдением ратифицированных глобальных и европейских актов усложняет их имплементации в практику регулирования межнациональных отношений в Украине.

Важным правовым регулятором межнациональных отношений является программные акты, на национальном уровне сегодня касаются прежде всего вопросам решения проблем возвращения в Украину депортированных по национальному признаку и взаимодействия с зарубежной диаспорой; одновременно на региональном и локальном уровне круг их регулирования в сфере межнациональных отношений является шире. Исполнителями соответствующих программ становятся органы исполнительной власти, местного самоуправления и структуры гражданского общества, финансирование программ

осуществляется прежде всего за средства бюджетов разных уровней. Для разрешения проблемы депортированных такие программные акты актуальны в первую очередь в рамках Автономной Республики Крым (АРК)

Специфика программного регулирования межнациональных отношений в АРК обусловлена прежде всего административно-правовым статусом крымской автономии в унитарном Украинском государстве. Следует отметить, что отечественное законодательство и правовая доктрина не содержат единодушного подхода к административно-правовой природе АРК как этнической либо территориальной автономии. Программно-регулятивная деятельность в АРК касательно обеспечения межнациональных отношений и содействия решению проблем ранее депортированных имеет ярко выраженные международную и иностранную составляющие. Международные организации системы ООН, осуществляют в АРК такую программную деятельность в рамках Программы развития и интеграции Крыма Программы развития ООН. Государственное программирование данных вопросов в АРК имеет различные организационные формы, подавляющее большинство которых нельзя считать эффективной. Вместе с тем следует указать на наличие ряда государственных программных актов относительно АРК. Программное обеспечения статуса депортированных и вопросов развития межкультурного и межэтнического диалога в АРК также содержится в предписаниях государственных бюджетов Украины, в ряде указов Президента и решений Совета национальной безопасности и обороны и т.д. При этом многие такие программные акты относительно АРК являются несогласованными между собой и принимаются без взаимодействия с органами власти АРК, не получают соответствующего организационного, финансового и кадрового обеспечения. Республиканские программы в АРК является широко применяемым средством реализации компетенции автономии в сфере обеспечении законных интересов депортированных, что привело к возникновению соответствующих правовых и организационных механизмов.

Гражданское общество способствует реализации этнических прав, защиты от нежелательных действий государственной власти, участия в регулировании

межнациональных отношений и взаимодействия меньшинств с органами власти на разных уровнях. Соответствующими субъектами гражданского общества являются национально-культурные общества, другие объединения граждан и органы национально-культурной автономии. Основные проблемы деятельности этих структур носят не организационно-правовой, а материально-финансовый характер. Особенностью их организации в Украине, в частности, в АРК, является отсутствие определенной унифицированности и децентрализация, что следует воспринимать как естественную ситуацию, которая, впрочем, несколько усложняет отношения соответствующих структур с органами власти.

Управленческие механизмы законодательной и исполнительной государственной власти, Президента Украины, правоохранительной системы, органов регионального и местного самоуправления включают в себя существуют специальные органы и подразделения с компетенцией по регулированию межнациональных отношений и прав депортированных. Нерешенными вопросами остаются иерархичность компетенции указанных структур и ее распределение, аспекты взаимодействия указанных органов и подразделений между собой. Большинство регулятивных полномочий в сфере межнациональных отношений сегодня имеют органы исполнительной власти; эти полномочия являются распределенными между структурами нескольких министерств, но основным органом в этой плоскости является Государственный комитет по делам национальностей и религий Украины. Вместе с тем трудно говорить о существовании эффективной системы регулирования в этой сфере, региональная система указанных органов до сих пор не является унифицированной, а в рамках территориального и отраслевого распределения подчинения полномочия Госкомнацрелигий недостаточны.

Считаем, что коллективные (этнические) права депортированных, которые были нарушены или ограничены преступлением депортации, подлежат максимально полным реституции, компенсации и сатисфакции путем деятельности депортированных и других представителей соответствующих этнических групп, представительских структур этих групп, общественных

объединений депортированных, органов, учреждений государственной власти, АР Крым и местного самоуправления. Права депортированных лиц на реституцию, компенсацию и сатисфакцию являются следствием ограничения прав человека при депортации и не могут рассматриваться, как предоставление дополнительных прав и свобод по этническому признаку. Права депортированных лиц на реституцию, компенсацию и сатисфакцию должны быть обеспеченными в разумные сроки за счет средств государства.

К коллективным (этническим) правам депортированных по этническому признаку следует отнести:

- право на сохранение этнической самобытности;
- право на этническое самоуправление;
- право на представительство общих интересов;
- право на использование родного языка во всех сферах жизни;
- право на обучение на родном языке и родному языку;
- право на сохранение и использование национальной культуры;
- право на сохранение и использование национальной топонимики;
- право на традиционные знания и опыт.

Реституция, компенсация и компенсация нарушенных прав человека для депортированных состоит в обеспечении таких прав:

- право на возвращение на историческую родину;
- право на компенсацию расходов по возвращению на историческую родину;
- право на возвращение отчужденного в результате депортации имущества;
- право на компенсацию ограниченных депортацией трудовых прав;
- право на компенсацию ограниченных депортацией социальных прав.

Считаем, что соответствующие правовые категории должны лечь в основу Закона Украины о восстановлении прав депортированных по национальному признаку, необходимость в принятии которого предусмотрена в Конституции Украины и Законе «О национальных меньшинствах в Украине». Такой закон должен разрабатываться при безусловном участии субъектов законодательной инициативы, заинтересованных органов государственной власти и органов АРК,

общественных организаций, представляющих интересы депортированных и их потомков. Кроме того в данной сфере должны быть разработаны международные, государственные и республиканские программы обеспечения законных интересов ранее депортированных, межнационального согласия, толерантности и отсутствия дискриминации по этническому признаку.

Следует добавить, что недостатки организационно-правового характера в сфере предотвращения и разрешения этнических конфликтов приводят к широкому использованию программно-управленческого подхода. Однако соответствующие национальные программы на постсоветском пространстве зачастую не срабатывают в полном объеме, финансовые ресурсы расхищаются, задачи программ не исполняются, а виновные не несут ответственности. Отсутствие эффективных законов и компетентного управленческого аппарата приводит к необходимости максимального использования ресурсов гражданского общества, которое, например, в Украине до сих пор не получило надлежащего развития. В частности, не создана соответствующая сеть волонтерства и социального партнерства.

В первую очередь активность гражданского общества должна касаться таких аспектов, как мониторинг межконфессиональной ситуации в местах компактного проживания депортированных, а также этнических и религиозных меньшинств, осуществления пропагандистской и образовательной деятельности, нацеленной как на представителей меньшинств, так и на окружающее их население. В то же время специфика реального положения различных групп обуславливает необходимость межгосударственного сотрудничества, в котором должны участвовать государства проживания, страны, являющиеся исторической родиной, государства, где проживали данные этнические группы в отдельные периоды, а также территории, культурно близкие данным этническим группам либо содержащие их многочисленную диаспору. В то же время безусловно необходимым является участие международных правительственных и неправительственных организаций.

Считаем, что формой сотрудничества в таком формате является разработка и реализация специальных международных программ. Удачным примером их использования является международная программа переселения месхетинцев из Краснодарского края России, где они подвергаются дискриминации, в США. Достаточно лишь сравнить успех этой программы с довольно неудачной практикой реализации законодательства Грузии в сфере возвращения месхетинцев, чтобы осознать насущную необходимость дальнейшей разработки подобных актов. Соответствующие акты могут разрабатываться в рамках СНГ для ранее депортированных народов, в странах Центральной Европы – для рома и синти и т.д. Сегодня на территории постсоветских государств процессы разработки и внедрения в практику соответствующих программ осложняются недостатками систем административно-территориального устройства, публичного управления на местах, низкой инициативностью властных субъектов, дублированием властных полномочий в этой сфере, формализмом и бесконтрольностью, проявляющимися в программно-управленческой деятельности.