



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### **Антон Володимирович МЕЛЯКОВ,**

кандидат історичних наук, доцент,  
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики  
Харківського регіонального інституту  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
*meliakov75@ukr.net*,

### **Олег Васильович КУЛІНІЧ,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики  
Харківського регіонального інституту  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
*mpho@ukr.net*

УДК 35.072

## **ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ**

*Розміщені результати опитування співробітників Харківської обласної державної адміністрації та членів громадських організацій національних меншин Харківської області. Доведено, що етнополітична проблематика є надзвичайно актуальною для сучасної України. Опрацювання наукових джерел та літератури засвідчило, що найбільший внесок у розробку цієї проблеми зробили науковці Інституту політичних та етнонаціональних досліджень НАН України, а також вітчизняні соціологи. На думку більшості опитаних експертів, ситуація із захистом прав меншин у Харківській області є порівняно кращою, ніж у державі в цілому. Наприклад, якщо міжнаціональні відносини в регіоні оцінюються скоріше як «благополучні» та «спокійні» — то в державі у цілому: «спокійні», «нейтральні», «напружені». Більшість експертів вважає, що в короткостроківій перспективі (1–3 роки) міжетнічні конфлікти в Харківській області малоймовірні. У статті по-*



казано, що головний вплив на міжнаціональні відносини здійснюють Президент, національно-культурні товариства, а також представники органів місцевого самоврядування. Парадоксально, але, на думку експертів, найменший вплив на етнонаціональну політику здійснює український парламент. Це можна пояснити тим, що у 1992–2015 рр. Верховна Рада не провадила активну законотворчу діяльність у сфері міжнаціональних відносин. Доведено, що одним з ефективних способів вироблення етнонаціональної політики на регіональному рівні може бути функціонування окремої ради з питань національних меншин при обласній державній адміністрації. До складу такої ради можуть увійти активісти національно-культурних товариств. Показано, що міжнаціональним відносинам недостатньо уваги приділяється в системі середньої освіти. Такі проблеми, як «етнополітика», «ксенофобія», «крос-культурна комунікація», викладають недостатньо якісно. Одним з засобів виправлення такого становища може стати запровадження у 2018 році нової дисципліни «Громадянська освіта». Це особливо важливо, тому що серед тих, хто підозрюється в нападах на представників національних меншин, є особи старшого шкільного та студентського віку. Доведено, що більшість громадських організацій національних меншин у Харківській області є активними суб'єктами культурного та освітнього життя регіону. Вони готові позбутися іміджу «молодшого брата» у відносинах із місцевою владою та стати її повноцінним партнером. Показано, що основними проблемами в діяльності є нестача фінансування, відсутність приміщень для роботи, а також недостатня інформаційна підтримка їх проектів.

**Ключові слова:** міжетнічні відносини, національні меншини, публічна політика, регіональний рівень.

Уже на першому етапі державотворення Україна задекларувала прагнення створити належні умови для розвитку національних меншин. Так, у лютому 1991 року побачив світ аналітичний матеріал «Про стан роботи органів державного управління зі створення умов для розвитку культур національних меншин», підготовлений Комісією Верховної Ради УРСР з питань культури та духовного відродження [1]. Серед іншого в документі наголошувалося на необхідності надання цьому напрямку державної політики більш системного характеру, наукового обґрунтування і прогнозування.

Результати аналізу як громадської думки, так і експертних оцінок щодо стану сучасної державної етнонаціональної політики дозволяють стверджувати, що за двадцять сім років, які минули з часу появи наведеного матеріалу, згадані проблеми не втратили свою актуаль-



ність. Частина традиційних механізмів регулювання цієї сфери виявилися неефективними, натомість модерні інструменти, як, наприклад, запровадження інституту Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики, повною мірою не запрацювали. Погодимось із Г. Друзенком у тому, що потребує перегляду і відповідний лексикон, адже поняття «національні меншини», яке має дещо негативні конотації, варто замінити на «етнонаціональні спільноти» [2]. Але з урахуванням поточної політичної ситуації, створення та якнайшвидшого запровадження оптимальної моделі взаємодії між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та репрезентантами інтересів національних меншин є вкрай необхідним. Особливо гостро ця проблема стоїть для західних прикордонних регіонів, а також для тих областей, які межують із зоною проведення операції об'єднаних сил.

Найбільш вагомі досягнення в розробці етнонаціональної проблематики належать фахівцям профільної академічної установи нашої держави — Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Серед авторів наукових розвідок, у яких розкривається сутність сучасних етнополітичних процесів, варто назвати В. Войналовича, В. Котигоренка, О. Кривицьку, В. Кулика, М. Панчука, С. Римаренка, О. Рудакевич та ін. Окремі аспекти етнонаціонального розвитку розкриті в публікаціях колективу кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ при Президентіві України на чолі з В. Трощинським.

Для розуміння ролі «третього сектору» в реалізації державної етнонаціональної політики варто звернутися до матеріалів парламентських слухань, які були проведені у Верховній Раді в березні 2015 року [2], а також їх Рекомендацій, затверджених у листопаді 2015 року [3]. Корисний фактичний матеріал вміщено в газеті Конгресу українських національних громад «Форум націй», яка протягом 2002–2016 рр. була одним з небагатьох загальноукраїнських періодичних видань з етнонаціональної тематики. Певний інтерес для дослідника становить і газета «Національний діалог», що видається Радою національних спільнот України, починаючи з 2017 року.

Значний обсяг даних з обраної проблематики створено вітчизняними соціологами, зокрема це, результати щорічного моніторингу окремих аспектів міжетнічних відносин, що проводиться фахівцями Інституту соціології НАН України понад двадцять років. На особливу увагу заслуговує динаміка Індексу національної дистанційованості — одного з ключових маркерів міжнаціональних відносин. Проблемам дискримінації, в тому числі й за етнонаціональною ознакою, присвячено масштабне дослідження Київського міжнародного інституту соціології у 2015 році [4]. Як складова загального стану держави, міжнаціональні відносини регулярно розкриваються в опитуваннях Фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова. Разом з тим у науковому обігу існує дефіцит досліджень, які б розкривали проблему на основі репрезентативного емпіричного матеріалу, особливо на прикладі конкретного регіону.



Метою статті є оприлюднення результатів аналізу експертного опитування, проведеного серед представників національно-культурних товариств Харківської області та співробітників обласної державної адміністрації та їх аналіз у контексті окремих складових державної етнонаціональної політики.

Важлива роль у налагодженні партнерської співпраці між органами влади, місцевого самоврядування та етнонаціональними спільнотами належить національно-культурним об'єднанням та іншим громадським організаціям національних меншин. У свою чергу, популярним каналом взаємодії між згаданими суб'єктами етнополітики є навчально-комунікативні заходи, зокрема тренінги культурно-просвітницького змісту. Починаючи з 2018 року, серію таких заходів проведено в Харківській області, що надало можливість акумулювати фактичний матеріал, отриманий у результаті проведення фокус-групових інтерв'ю та анкетувань. Отже, в основу цієї статті покладено окремі результати опитування представників національних меншин нашого регіону, яке проводилося в червні 2018 року [5].

Не дивлячись на прикордонний статус регіону та наближеність його до зони бойових дій, респонденти оцінюють стан міжнаціональних відносин у Харківській області як помітно кращий, ніж у цілому в державі, що видно з даних, наведених у табл. 1.

Таблиця 1

**Якою, на Вашу думку, є ситуація у сфері міжетнічних та міжнаціональних відносин у 2018 році в нашому регіоні та в Україні в цілому (осіб)?**

Варіант відповіді	В Харківській області	В Україні
Благополучна	9	7
Спокійна	28	16
Нейтральна	10	7
Напружена	3	14
Критична	1	3
Важко відповісти	-	2

Персональний досвід дискримінації за етнічною ознакою в Харківській області мають 6 %, а ще 10 % опитаних відзначили, що з випадками дискримінації стикалися їх родичі, близькі, друзі. Понад 60 % знають про такі випадки з мережі Інтернет та через телебачення, при цьому кожному п'ятому було важко відповісти на це питання. Логічно пов'язаним з вищенаведеним є питання щодо вірогідності в Харківській області конфліктів на міжнаціональному ґрунті. Дещо менше 10 % опитаних впевнені в тому, що такі зіткнення не можливі, а



дві третини переконані в їх малоїмовірності. При цьому лише шоста частина впевнена в їх неминучості вже в короткостроковій перспективі (1–3 роки), а ще близько 12 % респондентів обрали варіант «важко сказати».

Одне з питань передбачало оцінку впливу на стан етнонаціональних відносин таких інститутів, як: Президент України, Кабінет Міністрів, Верховна Рада, регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання національних меншин. Показово, що саме останні й обрані респондентами як найбільш впливові актори етнонаціональної політики. Така оцінка може свідчити про перегляд НКО своєї суб'єктності, готовність перейти від утриманської до партнерської моделі взаємодії з владою. Контroversійною є оцінка впливу Президента України, адже, з одного боку, майже половина респондентів наділила його найвищим впливом, з іншого — кожен п'ятий оцінив вплив Глави держави як мінімальний, поставивши одиницю за шестибальною шкалою.

Стабільно високі бали отримали український уряд та органи місцевого самоврядування. Близько 30 % експертів наділили ці інституції «найвищим» та «значним» впливом, одночасно кількість тих, хто оцінив як «найнижчий» вплив Кабінету Міністрів вдвічі більша за тих, які таким чином оцінили місцеву владу. Взагалі ж найменший вплив на ситуацію в етнонаціональній сфері, на думку опитаних, має Верховна Рада, що, з урахуванням функцій вітчизняного парламенту, можна вважати певним парадоксом. Разом з тим така низька оцінка роботи депутатів є достатньо закономірною, адже, як наголошувала на парламентських слуханнях у 2015 році О. Кресіна: «... з 1992 року ми не маємо жодного законодавчого акта у сфері етнонаціональної політики» [2].

Одним з розповсюджених механізмів взаємодії між органами влади та громадськими організаціями є діяльність консультативно-дорадчих органів (КДО) відповідного тематичного спрямування. Відповідаючи на запитання «Наскільки потрібен окремий консультативно-дорадчий орган з питань міжетнічних та національних відносин при голові ХОДА?», понад 60 % представників НКТ та ОДА зазначили, що «так, обов'язково потрібен на постійній основі», а ще 35 % вважають, що такий КДО варто утворювати лише як тимчасовий у випадку загострення ситуації в царині міжнаціональних відносин.

Проте саме на прикладі діяльності КДО, непослідовність та суперечливість державної етнонаціональної політики прослідковується достатньо чітко. Так, у 2000 році відповідно до указу Президента, розпочала роботу Рада представників громадських об'єднань національних меншин. Проте у 2006 році згаданий дорадчий орган було розпущено, натомість утворено інший — Раду з питань етнонаціональної політики. Діяльність цієї Ради, в свою чергу, була припинена у квітні 2010 року, а окремі аспекти міжнаціональних відносин стали предметом уваги з боку нового дорадчого органу — Громадської гуманітарної ради, що фактично завершила свою роботу наприкінці 2013 року.



11 грудня 2015 р. утворено Раду з питань національної єдності, серед завдань якої задекларовано і гармонізацію етнопонаціональних та міжконфесійних відносин [6]. Станом на липень 2018 року Рада, яку очолює особисто глава держави, складається з 53 осіб, серед яких високопосадовці Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів, представники наукових установ та аналітичних центрів, діячі культури та мистецтв, представники громадських об'єднань. Привертає увагу, що до складу Ради включені представники трьох академічних інститутів (Інституту історії, Інституту філософії, Інститут соціальної та політичної психології), а також Національного інституту стратегічних досліджень та Національного університету «Києво-Могилянська академія», проте відсутні науковці з Інституту політичних і етнопонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Не включено до складу Ради і жодного представника НКТ національних меншин. Деяко раніше, у червні 2014 року, при Кабінеті Міністрів було утворено Раду міжнаціональної злагоди — консультативний орган, завданням якого визначено «сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань державної етнопонаціональної політики, захисту прав національних меншин і корінних народів» тощо [7].

Історія виникнення та аналіз сучасного функціонування консультативно-дорадчих органів регіонального рівня заслуговують на окреме ґрунтовне дослідження. З приводу цього лише відзначимо, що на сьогодні успішна діяльність КДО етнопонаціонального спрямування зумовлена переважно особистою ініціативою керівництва тих чи інших регіонів та активністю місцевих осередків національно-культурних об'єднань. Як приклад такого реально працюючого дорадчого органу можна навести обласну раду з питань національностей та корінних народів при Херсонській обласній державній адміністрації, створену в листопаді 2017 року.

Здійснення успішної етнопонаціональної політики на регіональному рівні передбачає допомогу з боку органів влади громадським організаціям. Як засвідчили результати опитування, традиційно найвищою серед інших видів ресурсного забезпечення є потреба у фінансовій підтримці. Актуальною проблемою в діяльності НКО залишається наявність приміщень для здійснення статутної діяльності, і в цьому контексті варто згадати популярну в нашому регіоні ідею утворення Центру культури національних меншин. Третій вид підтримки від органів публічної влади, на яку розраховують ГО — інформаційна.

Ефективним інструментом виховання громадянської толерантності та поваги до національних відмінностей традиційно вважається система освіти, що підтверджується і результатами нашого опитування, наведеними в табл. 2.



Таблиця 2

**Чи потрібно, на Вашу думку, приділяти проблемам міжетнічних та національних відносин окрему увагу в системі освіти?**

Варіант відповіді	У закладах вищої освіти	У закладах середньої освіти
Так, у межах окремої спеціальної обов'язкової дисципліни	16	17
Так, у межах окремої факультативної дисципліни	24	25
Ні, не потрібно взагалі	4	2
Важко відповісти	2	1

У стінах навчальних закладів дітям повинні надати знання щодо етнічного та міжнаціонального розмаїття, ознайомити з історією появи на землях сучасної України представників різноманітних народностей, етнічних груп, націй тощо. Як правило, перші відомості з етнонаціональної проблематики школярі отримують у 9-х класах у межах дисциплін «Історія України» та «Основи правознавства». Проте питання міжнаціональних відносин у програмах обох навчальних курсів є фактично непомітними. Показовим прикладом другорядності цього питання може бути зміст теми № 31 «Україна в умовах незалежності» програми ЗНО з історії України. Ані серед фактів та дат, ані серед понять та термінів, знання яких повинен продемонструвати учень, не трапляються ті, що відображають міжетнічні взаємини. Натомість випускник повинен знати основні факти «релігійного життя в незалежній Україні», вміти пояснити значення поняття «поліконфесійність», а також характеризувати «зміни в ... національному житті ...» [8].

Формально значно більше уваги міжнаціональним відносинам мало б приділятися в курсі «Людина і світ», який викладається в 11-х класах. Відповідно до програми дисципліни учні повинні розуміти сутність таких понять, як «ксенофобія», «расизм», «нація етнічна», «полікультурність», «багатонаціональність», а також вміти оцінювати «вплив традицій та звичаїв на виникнення пересудів, забобонів та упереджень», бути здатним «визначати роль національних громад у багатонаціональному суспільстві» та «знаходити шляхи розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають на міжнаціональному ґрунті» [9]. Проте, аналізуючи ефективність та корисність згаданого курсу, варто зважати на кілька чинників. По-перше, згадана дисципліна розрахована лише на 17 навчальних годин, що на практиці означає один урок на два тижні. По-друге, з урахуванням специфіки ставлення одинадцятикласників до навчання у випускний рік, як опанування, так і викладання цього курсу фактично перетворювалося на профанацію. По-третє, теорію та особливо практику міжетнічних взаємин варто ви-



кладати школярам значно раніше, ніж в останній рік навчання.

Одним з кроків, зроблених для виправлення ситуації що склалася, є новітня ініціатива Міністерства освіти і науки України щодо запровадження курсу «Громадянська освіта» [10]. Ця дисципліна буде викладатися у 10-х класах шкіл, починаючи з 2018–2019 навчального року й фактично замінить курс «Людина і суспільство», який у 2019 році виводиться з навчальних планів загальноосвітніх закладів. Саме у програмі «Громадянської освіти» вперше знаходимо поняття «етнічна різноманітність», а серед установок і цінностей, які повинен сповідувати учень після опанування курсу, зазначені «повага та толерантне ставлення до культурних відмінностей», «відкритість до міжкультурного діалогу», «цінність культурного багатоманіття».

Набуває надзвичайної актуальності й виховний аспект порушеної проблеми, зокрема і через низку подій 2017–2018 рр., коли в кількох областях України було вчинено протизаконні дії, жертвами яких стали представники національних меншин, зокрема ромської. Свідомо залишаючи за межами статті політичний контекст згаданої проблеми, погодимося з думкою про те, що найефективнішими запобіжниками проти радикалізму, особливо молодіжного, є зважена соціально-економічна політика, наявність робочих місць, доступних соціальних ліфтів тощо. Проте порівняно великий обсяг дисципліни «Громадянська освіта» (70 год. на рік / 2 уроки на тиждень) та її очевидна практична спрямованість дають підстави сподіватися, що вона може стати інструментом формування громадянськості, яка передбачає серед іншого і культуру міжнаціональних відносин, і високий рівень толерантності до представників інших етносів.

Ефективна реалізація етнонаціональної політики неможлива без залучення до її вироблення представників органів місцевого самоврядування та громадських організацій національних меншин. Останні, в свою чергу, потребують постійної підтримки органів публічної влади. Результати експертного опитування засвідчили, що переважна більшість активістів НКТ готові до партнерського формату взаємодії із місцевою владою, для чого потребують постійно діючого каналу комунікації. Таким каналом може бути окремий консультативно-дорадчий орган при обласній державній адміністрації або відповідна комісія/комітет Громадської ради. Одночасне існування як першої, так і другої структури є недоречним, таким що призводить до дублювання повноважень, розпорошення ресурсів, розмивання відповідальності тощо.

Одним з дієвих інструментів формування культури міжнаціональних відносин повинна бути система освіти, зокрема середньої. До останнього часу питання міжетнічних відносин розглядалися в загальноосвітніх закладах побіжно, переважно на тлі більш значущих соціально-економічних та політико-ідеологічних проблем новітньої історії України. З низки причин зміст громадянознавчих дисциплін залишався на периферії учнівської уваги. Механізмом виправлення та-





кої ситуації може стати вперше запроваджена в 2018–2019 навчальному році обов'язкова дисципліна «Громадянська освіта».

У цій статті ми обмежилися лише побіжною згадкою про діяльність консультативно-дорадчих органів, покликаних розв'язувати завдання розвитку міжнаціональних відносин, тому ґрунтовний аналіз обставин їх формування та діяльності є одним з перспективних напрямів подальших розробок. Також вартою майбутнього самостійного дослідження є хоча і не тривала (з червня 2014 року по квітень 2015 року), але надзвичайно змістовна діяльність Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики.

### Список використаних джерел

1. Про стан роботи органів державного управління по створенню умов для розвитку культур національних меншин України : постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 22.02.1991 р. № 762–XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 13. Ст. 151.
2. Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні. Матеріали парламентських слухань, 11 березня 2015 р. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/9oGk2p>.
3. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні» : постанова Верховної Ради України від 25.11.2015 р. № 824–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 52. Ст. 486.
4. Чи існує проблема дискримінації в Україні? Результати соціологічного дослідження, вересень 2015 р. [10.2.2016]. *Київський міжнародний інститут соціології*. URL : <https://goo.gl/gwrV26>.
5. «Моя рідна Харківщина». Результати опитування представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, голів національно-культурних товариств Харківської області, 30 травня 2018 р. *Особистий архів А. В. Мелякова*.
6. Про Раду з питань національної єдності : Указ Президента України від 11.12.2015 р. № 697/2015. *Офіційне Інтернет-представництво Президента України*. URL : <https://goo.gl/7Cwf38>.
7. Про Раду міжнаціональної злагоди : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 195. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 118. 4 липня.
8. Програма зовнішнього незалежного оцінювання з історії України : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 03.02.2016 р. № 77. *Український центр оцінювання якості освіти*. URL : <https://goo.gl/U9kJDg>.
9. Людина і світ. 11 клас. Програма для загальноосвітніх навчальних закладів. *Міністерство освіти і науки України*. URL : <https://goo.gl/NM9Q8y>.
10. Громадянська освіта. Навчальна програма інтегрованого курсу для 10 класів загальноосвітніх навчальних закладів. *Міністерство освіти і науки України*. URL : <https://goo.gl/TeoWdk>.

Рекомендовано до друку кафедрою соціальної і гуманітарної політики  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 11 від 24 травня 2018 року)

Надійшла до редакції 01.06.2018



**Meliakov, A. V.; Kulinich, O. V. The Practice of Implementing Public Ethno-National Policy: Regional Features**

*The article contains the results of a survey of employees of the Kharkiv regional state administration and members of public organizations of national minorities in the Kharkiv region. It is shown that the problems of interethnic relations are very relevant for modern Ukraine. The analysis of the scientific sources showed that the greatest contribution to the study of this issue was made by the scientists of the Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine. Also of great interest are the results of the work of Ukrainian sociologists. In the opinion of the majority of the experts interviewed, the rights of national minorities in the Kharkov region are observed better than in Ukraine as a whole. For example, the situation in the region is assessed as «good» and «calm», and the situation in the state is «calm», «neutral» and «tense». Many respondents suggest that ethnic conflicts in the Kharkiv region in the next 1–3 years will be unlikely. The article shows that the main influence on interethnic relations is rendered by the president of the country, non-governmental organizations, as well as representatives of local public administration. Paradoxically, but in the opinion of experts, the Ukrainian Parliament provides the least influence on ethno-national policy. This can be explained by the fact that in 1992–2015 Parliament did not conduct active legislative work in the sphere of ethno-national politics. It is proved that the respondents consider one of the effective ways to improve interethnic relations in the Kharkov region the creation of a special council on the problems of national minorities. Members of this council can be representatives of all national and cultural organizations, and it must work attached the regional state administration. The article shows that interethnic relations do not receive enough attention in the sphere of school education. The analysis of the curriculum has shown that problems such as «ethnic politics», «xenophobia», «cross-cultural communication» are studied not good enough. Perhaps, the situation will be corrected thanks to the new discipline «Civil Education», which will be taught in Ukrainian schools, starting in 2018. This is especially important, as among those who participated in the attacks on members of ethnic minorities, a lot of young people who are enrolled in high school. It is shown that the majority of public organizations are active actors of the cultural and educational life of the region. They do not want to be the «younger brother» of local public administration and are ready to become competent partners. The main problems of non-governmental organizations are lack of funding, lack of premises for work and insufficient information support of their projects.*

**Keywords:** ethnic relations, national minorities, public policy, regional level.

