

Ю. О. Куц,  
д. держ. упр., проф.,  
завідувач кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТНОКУЛЬТУРНОЮ РОЗМАЇТІСТЮ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто теоретичні засади розробки щодо державного регулювання етнокультурною розмаїтістю, наводяться нормативно-правові акти щодо розвитку етнонаціональних спільнот, аналізується етнонаціональний склад населення України, надаються пропозиції щодо підходів відносно подолання кризи на сході країни.*

**Ключові слова:** державне регулювання, публічне управління, етнонаціональна спільнота, національна меншина.

**Постановка проблеми.** Майбутнє українського суспільства значною мірою визначається характером етнонаціональних процесів, що протікають у ньому. Модернізаційні перетворення, агресія з боку Російської Федерації, зумовлюючи всебічні зміни суспільних відносин (складовою яких є національні відносини), вимагають нових підходів до регулювання етнокультурною розмаїтістю, етнонаціональної політики, центральною ланкою реалізації якої виступає публічне управління. Водночас посилюється роль державного управління як науки, здатної осмислити та обґрунтувати різноманітні етнополітичні стратегії, які б сприяли розробці ефективних управлінських рішень та технологій, конструюванню оптимальних моделей етнонаціональних реалій.

В етнотрансформаційних процесах у сучасному українському суспільстві виділяються дві взаємопов'язані та водночас суперечливі тенденції. З одного боку, триває етнокультурне відродження, («етнічний ренесанс») як титульного етносу, так і решти етнонаціональних спільнот, що знаходить своє втілення у самоорганізації їх життєдіяльності, зростанні інтересу до історії, культури «свого народу», до «свого» місця у розподілі праці, участі у владних структурах

і процесах державного управління; з іншого – утвердження титульної нації, етнонаціональних спільнот, етнічних груп як дієвих суб'єктів етнополітичних процесів українського соціуму, їх інтеграція в політичну націю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання етнонаціональних відносин розробляються багатьма фахівцями різних наукових галузей. Серед представників науки публічного, державного управління дані проблеми розробляються Т. Безверхою, Г. Євсєвою, В. Князєвим, І. Лопушинським, П. Надолішнім, М. Пірен, В. Ребкалом, Т. Сенюшкіною та ін.

**Мета статті** полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо питання розробки та впровадження стратегії державного регулювання етнокультурною розмаїтістю в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасне українське суспільство, якщо розглядати його етнонаціональний зріз, є етнокультурно різноманітним. Ще на 2001 р. дані першого і, на жаль, єдиного Всеукраїнського перепису населення (хоча відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 581-р черговий Всеукраїнський перепис населення має відбутися в 2016 р. [13], а з 1 по 14 грудня 2010 р. у Дергачівському районі Харківської області відбувся пробний перепис населення [1], що вкрай необхідно, враховуючи чисельну внутрішню міграцію) засвідчили проживання на теренах України представників понад 130-ти національностей. До сьогодні активні міграційні процеси здійснюють вплив на збільшення етнонаціональної палітри нашої країни. За роки незалежності українська держава задекларувала на конституційному й нормативно-правовому рівнях рівність прав усіх її громадян в незалежності від етнічної чи національної приналежності, запровадила цивілізовані стандарти у забезпеченні прав національних меншин.

Законодавство, що встановлює права етнічних громад в Україні Т. Халавка цілком слушно пропонує згрупувати за принципом суб'єктності його прийняття або розробки. За цією ознакою законодавчі акти він поділяє на дві групи:

- нормативні акти та рекомендації міжнародних структур, що

регламентують права етнічних громад (резолюції Організації Об'єднаних Націй (ООН) та ПАРЄ, а також рекомендації ОБСЄ). З базових документів ООН в цій сфері прийнято дві декларації: «Декларація принципів толерантності» та «Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин». Україна також ратифікувала два важливих європейських законодавчих документи: «Рамкову конвенцію про захист національних меншин» (Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 р.) і «Європейську хартію регіональних мов або мов меншин» (Закон України «Про ратифікацію «Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15 травня 2003 р.);

– українське законодавство та локальні нормативно-правові акти, що регулюють права національних меншин (Конституцію України (1996р.), закони України «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), Декларацію прав національностей України (1991 р.) та інші закони, які регулюють права етнічних груп в освітній, культурній та політичних сферах життя) [15]. До цієї групи відносять і локальні нормативно-правові акти в сфері забезпечення прав етнонаціональних меншин прийняті органами місцевого самоврядування.

При здійсненні державного регулювання етнокультурною розмаїтістю в Україні необхідно брати до уваги не тільки сталі адміністративно-територіальні одиниці – області, райони, де сформовані сталі управлінські структури (обласні, районні державні адміністрації), а й окремі райони Донецької та Луганської областей, у зв'язку з проведенням антитерористичної операції утворено військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України й призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної

катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [3], необхідно також урахувати наявність історичних територій, у формуванні яких лежить етнонаціональний фактор.

Сучасне етнографічна наука, відмічає С. Макарчук, визначає існування таких етнографічних районів країни: Середнє Подніпров'я, Волинь, Полісся, Поділля, Слобожанщина, Південь України, Гуцульщина, Бойківщина, Лемківщина, Долиняни Закарпаття, Північне Прикарпаття.

Водночас етнографічна наука загалом у низці районів виокремлює так звані підрайони, наприклад: Середню і Південну Київщину, Полтавщину, Черкащину в Середньому Подніпров'ї, Приазов'я, Нижнє Подніпров'я, Нижнє Побожжя, Крим і Буджак на Півдні України, Покуття, Підгір'я, Опілля та Нядсяння на Прикарпатті, «огаличанена" Волинь на Волині загалом, Західне, Середнє і Східне Полісся, Східне Поділля, Західне Поділля й Поділля Буковини. Прийнято також визначати певні етнографічні підрайони на українських історико-етнографічних землях, що після Другої світової війни опинилися у складі сусідніх держав, скажімо, Північну Лемківщину, територія якої тепер у складі Польщі, та Південну Лемківщину в Словаччині [7. с. 13].

Сучасна світова практика налічує багато форм самовизначення етноспільнот. На нашу думку, основними з них є такі: а) право нації на самовизначення і утворення незалежної національної держави; б) право народу на національно-територіальну автономію в межах певної держави; в) право етносу на національно-культурну автономію в поліетнічній державі; г) право на національно-персональну автономію для певних етносів у державі; д) право етносів або їх представників на рееміграцію з країни, в якій мешкають.

Нація концентрується в індивідах, що складають її, а право на самовизначення етноспільноти конкретизується в можливості правочинності цих індивідів, зокрема у здійсненні колективного права на самовизначення. Тобто останнє – одне з прав, що належить людині, і вона може його реалізувати спільно з іншими членами спільноти.

У полінаціональній державі можуть мешкати корінні народи, що не

мають своїх коренів і державного утворення в інших країнах, та етноспільноти (національні меншини), які не є корінними мешканцями країни проживання. Для задоволення колективних етнопотреб міжнародна співдружність для останніх пропонує створювати різні форми національно-культурної автономії. Така автономія ґрунтується на принципах етнонаціонального самоврядування згідно з чинним законодавством країни проживання без зв'язку з адміністративно-територіальним поділом держави.

Її метою є сприяння гармонізації національних інтересів, підтримка етнокультурного розмаїття, зняття або пом'якшення міжнаціональної напруги, встановлення легітимних стосунків між органами влади й етноспільнотами, спрямованих на зміцнення стабільності в суспільстві. Будучи однією з форм самоорганізації громадян України, ця автономія має бути тісно пов'язана з органами місцевого самоврядування, що сприятиме утворенню єдиних самоврядних багатонаціональних колективів.

Організаційно-правові форми національно-культурної автономії включають різні національно-культурні центри та об'єднання, товариства, земляцтва, асоціації. До форм національно-культурної автономії віднесено також місцеве національно-територіальне самоврядування (національні райони, селища, населені пункти). Названі товариства покликані забезпечити національно-культурний розвиток етногруп. Але вони не можуть претендувати на «свою державність», оскільки члени національно-культурної автономії уже мають свою державу за межами території мешкання.

Українська етнонаціональна політика, керуючись документами світової співдружності, законами і нормативними актами своєї країни в державному управлінні, створює умови для етнічних груп щодо різноманітних форм національно-культурних об'єднань, клімат толерантності та діалогу, сприяє етнокультурному розмаїттю.

За характером розселення Україна поєднує дисперсійність одних із компактністю інших, високу урбанізованість із домінуванням аграрного населення. Притаманною рисою є близькість місць поселення до історичних

батьківщин.

Демографічна ситуація в Україні є, як і в сучасній Європі, напруженою. На 1 січня 2001 р. в нашій державі проживало 49,3 млн чол., на 5 грудня 2001 р. за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. кількість наявного населення складала 48,457 млн осіб і загальноєвропейська тенденція не минає Україну. Так, за даними фахівців, на початок 2005 р. прогнозується чисельність населення в країні 47,7 млн осіб, а на початок 2010 р. – 46,0 млн чол. [10, с. 193, 198; 12].

На 1 червня 2010 р. чисельність населення країни становила 43,53 млн осіб, 2011 р. – 43,35 млн, 2012 р. – 43,22 млн, а 2013 р. – 43,13 млн осіб. Середня чисельність населення за січень-травень 2014 р. скоротилася на 133 тис. осіб і становила 43,03 млн осіб (Держстат відкоригував показник чисельності населення материкової частини України без урахування населення анексованої Автономної Республіки Крим [4], а на 1 травня 2015 р. – 42,854 млн [14].

Однією з головних проблем етнонаціональної політики в Україні є національно-культурний розвиток представників російської національної меншини, яка за радянських часів кількісно збільшилася в державі з 9,2 % у 1926 р. до 21,2 % у 1989, і хоча на 2001 р. зменшилася до 17,3 %, але є досить впливовою як кількісно, так і економіко-політичною етнонаціональною групою, а, особливо, пропагандистсько-популістською з боку агресора – Російської Федерації. Попри всі пропагандистські спекуляції права росіян в Україні не порушуються: їх діти мають можливість навчатися в школах рідною мовою, не бракує російськомовної преси, у містах, за винятком західних областей (що історично зумовлюється характером розселення росіян), на побутовому, а часто й на офіційному рівні лунає російська мова. У той же час це слугувало підґрунтям для масштабної агресії з боку Росії, спробам втримати Україну в підконтрольному Росії стані.

Російська проблема – це питання північного сусіда, проблема відносин України з Росією як державою, від якої надходять територіальні, економічні,

політичні та інші претензії. Імперські наміри такої політики спрямовані на дестабілізацію міжнаціональних відносин на території України. Північний сусід не бажає повернення етнічних росіян на свою територію, що засвідчили, наприклад, військові дії в окремих районах Донецької і Луганської областей. «Напрямок політики в Росії в цій сфері дозволяє прогнозувати, – писав ще в 1995 р. Дж. Мейс, – що росіянам в Україні відведено роль п'ятої колони, на яку можна зіпертися для знищення державності України» [8, с. 90]. Чи погодиться на таку роль російська меншина в Україні, здебільшого це визначиться не у сфері політики чи культури, а, власне, через стан української економіки. Підвищення життєвого рівня в країні автоматично приведе до послаблення сепаратистських настроїв у російськомовного населення.

Третьою за кількістю після українців та росіян національною групою в Україні є євреї. Спостерігається тенденція до зменшення цієї групи. Так, у 1979 р. їх мешкало в країні 634,2 тис. осіб, а вже на середину 90-х рр. – 486 тис. Останні ідеологами антисемітських настроїв в українському суспільстві – це звинувачення на адресу євреїв за їхню провину в трагедіях українського народу: репресіях НКВД, організації та здійсненні голодомору, русифікації; заперечення єврейських трагедій: Голокосту, єврейських погромів в Україні, або звинувачення євреїв у провокуванні цих подій; теорії геополітичної влади євреїв, єврейського капіталу і преси, що проводять антиукраїнську пропаганду від імені США, світових фінансових кіл; ненависть до капіталізації, яку люмпенізована частина українського суспільства сприймає як нову форму прагнення євреїв до експлуатації українського народу; звинувачення в «розкраданні» багатств України [9].

На думку єврейської громадськості, антисемітські настрої нині поширюються в українському суспільстві, але не набувають масового характеру. Близько 8 % населення не бажають, щоб євреї були громадянами України, аналогічний показник стосовно циган – 23 %, кримських татар – 12 %, грузинів – 16 % [12]. Рівень підтримки ксенофобських ідей характеризує частка представників крайнє правих політичних сил в органах управління і влади,

відносно яких держава здійснює вплив, але не досить дієвий.

Національні групи в Україні, процес організаційного оформлення яких розпочався з початку 1990-х років, об'єднані в республіканські, регіональні й обласні товариства. Згідно з національним законодавством державне управління забезпечує, таким чином, підтримку етнокультурного розмаїття, захист прав національних груп у межах законності, але за умови відстоювання ними територіальної цілісності та суверенітету країни. Етногрупи нерідко функціонують у формі асоціацій, культурних центрів, земляцтв, громад, клубів та ін.

Але національно-культурна автономія не завжди може задовольнити ті національні меншини, які розкидані дисперсно. Толерантність українців, їх переважно доброзичливе ставлення до інонаціонального населення ще за часів Української Народної Республіки зумовило ще одну форму самовизначення етноспільнот та етнокультурну ідентифікацію – національно-персональну автономію.

У представників національних груп, окремих індивідів, що не можуть за певних обставин задовольнити свої національно-специфічні потреби, етнокультурні зокрема, залишається демократично мирний і законний шлях національного самовизначення – добровільний, самостійний виїзд із країни проживання на свою етнічну батьківщину з відновленням громадянства або до іншої країни. Принцип свободи виїзду обумовлено ще в стародавні часи. У «Діалогах» Платона читаємо, що «...кожен афінянин... може, якщо ми йому не подобаємося... переселитися туди, куди йому заманеться» [11, с. 50]. Свобода виїзду, пересування й повернення в країну проживання стає загальносвітовою правовою нормою і гарантована Загальною декларацією прав людини: від 10 грудня 1948 р. «Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повернутися до своєї країни» [2]. На її базі 4 листопада 1950 р. в Римі була прийнята Конвенція про захист прав людини і основних свобод. Вона стала основою для вироблення європейських стандартів і принципів свободи пересування і вибору місця проживання [5], де вперше



було закріплено право кожного вільно пересуватися і обирати місце проживання. 13 липня 1984 р. в Саарбрюкені за ініціативою Канцлера ФРН Г. Коля і Президента Французької Республіки Ф. Міттерана були підписані двохсторонні угоди про зменшення митного контролю між двома державами. 14 червня 1985 р. на базі «саарбрюкенських» домовленостей в Люксембурзькому прикордонному містечку на р. Мозель Шенгені було підписано Угоду між урядами держав економічного союзу країн Бенілюкс, ФРН і Французькою республікою про поступову відміну контролю на загальних кордонах, а в 1990 р. (19 червня) ці ж країни уклали відповідну конвенцію до якої на початок XXI століття приєдналося 13 країн і 15 країн ЄС [6, с. 247-248]. Цими актами було започатковану сучасну модель переміщення в рамках Нової Європи. На сьогодні кризові ситуації в країнах Сходу змушують уряди європейських країн вводити обмеження, квотування щодо переміщення осіб. А на теоретичному рівні йде дискусія щодо концепції мультикультуралізму, на політичному окремими правими партіями, які отримують усе більшу електоральну підтримку – заперечується взагалі.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином органи публічного управління мають достатню нормативно-правову базу, багатий історичний досвід, у тому числі й вітчизняний щодо дієвого регулювання етнокультурного розмаїття в державі, ефективність якого підвищить антисепаратистські тенденції в суспільстві, стане наглядним підґрунтям для мешканців тимчасово окупованих територій України виваженості політичного курсу держави.

#### Список використаних джерел:

1. Готуємося до перепису. – Режим доступу : <http://www.ukrcensus.gov.ua/>.
2. Загальна Декларація прав людини. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?r=1.3.1>.
3. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13 – Ст. 87.
4. Кількість населення України скоротилося до майже 43 мільйонів, бо не змогли порахувати кримчан. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/kilkist>.
5. Конвенція про захист прав людини та основних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу 11 з Протоколами 1, 4, 6 і 7. – Режим доступу :

<http://www.khpg.org/index.php?id=1084656870>.

6. Копійка В., Шинкаренко Т. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.

7. *Макарчук С. А.* Історико-етнографічні райони України : навч. посіб. / С. А. Макарчук. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – 352 с.

8. *Мейс Дж.* Геополітичні імплікації етнополітики / Дж. Мейс // Політична думка. – К., 1995. – № 1. – С. 92–105.

9. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри : Енциклопедія / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 911 с.

10. *Омельчук В.* Демографічна ситуація в Україні як передумова розробки адекватної молодіжної житлової політики / В. Омельчук // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 8. – С. 193-200.

11. *Платон.* Діалоги / Платон ; пер. з давньогр. – К. : Основи, 1995. – 394 с.

12. Про кількісний склад населення України // Урядовий кур'єр. – К., 2001. – 2001. – 29 грудня.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів «Про проведення у 2016 році Всеукраїнського перепису населення» від 9 квітня 2008 р. № 581-р (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 699-р). – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index>.

14. Українців стає менше. У квітні кількість населення скоротилася на 20 тис. осіб. – Режим доступу : <http://espreso.tv/news/2015/06/19/>.

15. *Халавка Т.* Законодавче забезпечення прав етнічних громад в Україні / Т. Халавка. – Режим доступу : <http://buktolerance.com.ua/?p=4563>.

#### ***Kuts Y. O. State regulation of ethnocultural diversity in Ukraine.***

In the article the theoretical principles of development on state regulation of ethnocultural diversity, are regulations on the development of ethnic communities, ethno-national analyzes of the population of Ukraine, provided suggestions on approaches regarding overcoming the crisis in the east.

**Key words:** government regulation, public administration, ethno-national community, national minority.

#### ***Куц Ю. А. Государственное регулирование этнокультурной разнообразием в Украине.***

В статье рассматриваются теоретические основы государственного регулирования этнокультурным разнообразием, приводятся нормативно-правовые акты по развитию этнонациональных сообществ, анализируется этнонациональный состав населения Украины, даются предложения относительно подходов по преодолению кризиса на востоке страны.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, публичное управление, этнонациональное сообщество, национальное меньшинство.