

**Тарас Халавка**

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті наведено цілу низку заходів, покликаних забезпечити формування інтеграційної моделі державної етнонаціональної політики. Дані заходи сформульовані з урахуванням особливостей процесу міжетнічної інтеграції національних меншин, які проживають у прикордонних зі спорідненою державою регіонах. Пропозиції щодо формування інтеграційної моделі побудовані з урахуванням положень ряду рекомендацій Верховного комісару ОБСЄ у справах національних меншин.

**Ключові слова:** інтеграційна модель, державна етнонаціональна політика, національні меншини, ОБСЄ, етнополітичні відносини.

**Taras Khalavka**

## FORMATION OF THE INTEGRATION MODEL OF ETHNO-NATIONAL POLICY, NAMELY IN CHERNIVTSI REGION

The article contains a number of measures to ensure the integration model of the formation of ethno-national policy. These measures are formulated considering the peculiarities of the process of integration of ethnic minorities living in border regions with the kin-state. Proposals for the formation of an integration model are based on the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities Rights.

**Keywords:** integration model, ethno-national policy, ethnic minorities, OSCE, ethno-political relations.

**Taras Khalavka**

## ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ПРИМЕРЕ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматривается целый ряд мероприятий, призванных обеспечить формирование интеграционной модели государственной этнонациональной политики. Данные меры сформулированы с учетом особенностей процесса межэтнической интеграции национальных меньшинств, проживающих в приграничных с «родственным государством» регионах. Предложения по формированию интеграционной модели построены с учетом положений ряда рекомендаций Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

**Ключевые слова:** интеграционная модель, государственная этнонациональная политика, национальные меньшинства, ОБСЕ, этнополитические отношения.

✦ Поліетнічність населення України, до складу якого входять, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, представники понад 130 національностей, стає дедалі впливовішим чинником, який помітно діє на комплекс соціальних, політичних і культурницьких процесів.

Україна має низку прикордонних регіонів, на яких проживають численні національні меншини, що межують із «спорідненими державами» (англ. kin-state). Відносини на цих територіях носять специфічний характер та мають низку особливостей, серед них:

- наявність впливу «споріднених держав». Досить часто цей вплив не є конструктивним;
- національні меншини у цих регіонах характеризуються високим рівнем сегрегації, зокрема у лінгвістичній та побутовій сфері;
- ці регіони входять до складу транскордонних інтеграційних утворень, зокрема єврорегіонів.

На сучасному етапі розвитку важливим для органів влади є уникнення сегрегаційних та асиміляційних моделей етнополітичних відносин в державі з метою формування інтеграційної моделі взаємодії етнічних меншин та більшості. Особливого значення в даних умовах набуває обрання дієвих методів державного управління етнополітичними процесами, розмежування компетенцій при прийнятті управлінських рішень у цій сфері між центральними та регіональними органами влади.

✦ В Україні проблематика етнонаціонального розвитку і національного державотворення знайшла своє відображення і у науці державне управління. Впродовж останніх років захищено цілий ряд докторських та кандидатських дисертацій за цією тематикою, зокрема і таких авторів, як Т. Безверха, І. Голос, В. Коваль, Ю. Куц, Л. Мисів, П. Надолішній, І. Попова, М. Сичова, Т. Сенюшкіна та ін.

Безпосередньо питання інтеграції національних меншин висвітлюють у своїх дослідженнях вітчизняні та зарубіжні вчені Л. Аза, Б. Андерсон, Ю. Арутюнян, Дж. Беррі, Р. Брубакер, Я. Грицяк, В. Євтух, І. Кресіна, Г. Луцишин, Л. Ляпіна, Е. Сміт, В. Трошинський.

Водночас у працях вчених не достатньо уваги приділялось особливостям міжетнічної інтеграції у прикордонних регіонах, де вплив на національні меншини «споріднених держав» є особливо відчутним.

✦ Віддаючи належне теоретичному осмисленню вітчизняними вченими цих проблем, зазначимо, що результатом докладених зусиль не стало розроблення чіткої моделі впровадження міжетнічної інтеграції на прикордонних територіях, яка б мала практичне застосування у процесі державного управління міжетнічними відносинами, у тому числі на регіональному рівні. Є досить вдалі спроби аналізу проблем певного регіону, але комплексних, системних праць безпосередньо з

цієї проблематики ще не створено. Тому проблему загалом жодною мірою не можна вважати вичерпаною з наукового погляду.

Мета

Таким чином, актуальною видається потреба в науковому аналізі проблем формування моделі між-етнічної інтеграції у прикордонних регіонах з урахуванням впливу «споріднених держав» та визначення управлінських заходів з метою її досягнення. Для цього проведено систематизацію заходів з реалізації інтеграційної моделі державної етнополітичної політики та окреслено можливі перспективні наслідки реалізації запропонованих заходів.

Виклад основного матеріалу

Сучасний розвиток українського суспільства потребує нових підходів до організації суспільного життя, осмислення нової суті суспільства й етнополітичної політики з урахуванням регіонально-територіального виміру. При розробці основних принципів державної етнополітичної політики слід враховувати рівень суспільно-політичного, економічного та духовного розвитку суспільства, а також – конкретні проблеми етнічних груп, які відрізняються в регіональному розрізі [1].

Завдання щодо вдосконалення управлінської діяльності етнополітичними процесами з метою реалізації інтеграційної моделі акультурації у прикордонних регіонах згруповані нами у декілька напрямків, а саме:

- вдосконалення нормативно-правової бази в цій галузі управлінської діяльності;
- впровадження європейських норм та стандартів у сфері освіти етнічних меншин;
- інформаційна політика;
- залучення представників меншин до управління тощо;
- соціально-економічний розвиток регіонів;
- транскордонна співпраця.

Перші чотири напрямки повинні відображати закладені у Люблянських рекомендаціях ОБСЄ норми з інтеграції різноманітних суспільств [2]. Транскордонна співпраця може бути побудована на Больцанівських рекомендаціях ОБСЄ про національні меншини у між-державних стосунках [3].

В сфері нормативно-правового регулювання пропонуємо таке:

- прийняти Верховною радою України «Концепцію державної етнополітичної політики в Україні». Основоположними засадами законопроекту повинні стати втілення таких основних завдань, як правове забезпечення самостійності національних меншин у розв'язанні питань, що торкаються їх інтересів та вільного вибору ними шляхів свого національного відродження і розвитку. Цей проект концепції повинен містити в собі термінологічний апарат, аналіз сучасного стану етносоціального та етнополітичного розвитку України, визначення принципів, мети, завдань основних напрямків державної етнополітичної політики та бути спрямованим на законодавчий розвиток відповідних статей Конституції України, в яких містяться зобов'язання держави щодо української нації, корінних народів та національних меншин. З варіантів, які розглядаються зараз у Верховній Раді України, найбільш повним є варіант за авторством М. Джемільова [4]. Нами висловлені пропозиції щодо удосконалення тексту законопроекту, зокрема в частині врахування специфіки впровадження етнополітики на прикордонних етнозмішаних територіях. Дані пропозиції знайшли

схвалення у Всеукраїнської національно-культурною молдовської Асоціації (лист Асоціації від 09.09.2013р. № 01-46/09) та були направлені у профільний підкомітет з питань етнополітики Верховної Ради України (лист кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ при Президентові України від 09.09.2013 р. № 23);

- прийняти нову редакцію Закону України «Про національні меншини», в якій, зокрема, привести термінологічний апарат вітчизняного права у відповідність до європейських норм;
- прийняти нову редакцію Закону України «Про державну мовну політику», в якій усунути норми щодо обмеження використання державної мови та привести у відповідність до Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин;
- стимулювання прийняття Регіональних програм підтримки етнічних громад та національно-культурних товариств, особливо в прикордонних областях, надавати фінансову підтримку цим програмам з Держбюджету;
- поетапно, щороку збільшувати обсяг фінансування Регіональної програми підтримки діяльності національно-культурних товариств. Кошти програми розділяти між національно-культурними товариствами на конкурсних засадах, з урахуванням етнічного розподілу населення.

Враховуючи низький рівень володіння державною мовою представниками національних меншин прикордонних регіонів, особливу увагу варто приділити їх інтеграції до українського суспільства через систему освіти. В Гаазьких рекомендаціях ОБСЄ щодо прав національних меншин на освіту відзначено, що важливим чинником, який повинен братися до уваги, є те, в якому обсязі обидві мови – мова меншини та державна мова – викладаються як навчальні предмети протягом усіх років навчання у школі, а також ступінь оптимального застосування обох мов як засобу навчання на різних етапах освіти дитини. «Підходи типу «занурення», згідно з якими викладання ведеться виключно державною мовою, за якого діти з національних меншин повністю інтегровані у класи з дітьми більшості населення, не відповідають міжнародним нормам. Це такою самою мірою стосується й сегрегованих шкіл, в яких уся навчальна програма викладається виключно із застосуванням рідної мови національної меншини протягом усього навчального процесу, і там, де мова більшості взагалі не викладається або викладається лише в мінімальній обсязі» [5].

Так, проведені науковцями дослідження засвідчили про те, що в ідеалі предмети у початковій школі мають викладатися мовою меншини. Викладання мови меншини як предмета має здійснюватися на постійній основі. Державна українська мова також повинна бути предметом постійного викладання, бажано вчителями, які володіють двома мовами і добре знають рівень культурної та мовної підготовки дитини. Наприкінці цього періоду кілька предметів практичного або нетеоретичного характеру мають викладатися в румуномовних школах українською мовою.

З нашої точки зору, з метою уникнення сегрегації в освітній сфері, департаменту освіти і науки, молоді і спорту облдержадміністрації необхідно:

- розробити типову програму школи в «мультикультурному» середовищі. При цьому передбачити, що у середній школі значна частина навчального матеріалу має викладатися румунською чи мол-

довською мовою. Викладання румунської мови як предмета має здійснюватися на постійній основі. Впродовж цього періоду необхідно поступово збільшувати кількість предметів, які викладаються державною українською мовою. В старшій школі кількість предметів, які викладаються українською, повинна переважати. Українською, зокрема, повинні вивчатись точні предмети, такі як математика, фізика, хімія, біологія. Окрім того, при викладанні даних дисциплін потрібно використовувати підручники, видані як українською, так і румунською (молдовською) мовами. Це дозволить учням вивчити терміни рідною та державною мовами;

- забезпечити моніторинг якості викладання української мови в школах, де навчання провадиться мовами національних меншин (відповідну інформацію щорічно надавати Раді з питань етнополітики при облдержадміністрації);
- спільно з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України передбачити процедуру розмежування румунських та молдовських шкіл, а також забезпечити навчально-методичною літературою навчальні заклади з молдовською мовою навчання.

Важливим блоком, який, на нашу думку, повинен забезпечити інтеграцію національних меншин в українське суспільство, є вирішення соціально-економічних проблем поліетнічних прикордонних регіонів. У цьому контексті доцільним є створення державних програм, покликаних вирішити проблеми придунайських територій. Такої ж особливої уваги потребує соціально-економічний розвиток Герцаївського району Чернівецької області.

Транскордонна співпраця повинна враховувати Больцанівські рекомендації ОБСЄ та охоплювати наступні напрямки:

- активізувати роботу міжурядової українсько-румунської комісії з дотримання прав етнічних меншин; створити відповідну українсько-молдовську міжурядову комісію;
- використання коштів операційних програм «Румунія-Україна» та «Україна-Молдова» для проведення спільних заходів представників національних меншин з двох боків кордонів, зокрема у рамках третього напрямку програми «reople-to-people»;
- використовувати механізми Дунайської стратегії для реалізації спільних транскордонних проектів у соціально-економічному та гуманітарному напрямках;
- забезпечувати можливість постійного зв'язку національних меншин з їх спорідненими державами. Для цього при формуванні офіційних делегацій для поїздок за кордон включати до їх складу керівників національно-культурних товариств, залучати останні до співпраці над проектами Євро регіону «Верхній Прут».

Важливу роль у забезпеченні ефективної транскордонної співпраці відіграє Угода про малий прикордонний рух між Україною та Румунією, яка була підписана та ратифікована в 2014 році. Угода передбачає спрощений (без віз) перетин кордону мешканцями прикордонних регіонів (30-ти кілометрова зона), а також відкриття додаткових пунктів пропуску на території області [6].

У сфері вдосконалення інституційного забезпечення реалізації державної етнополітики як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні, вважаємо за доцільне:

- відновити діяльність центрального органу виконавчої влади (у формі Агенції) у справах національностей та релігій. При створенні Агенції залучити до її управлінських кадрів провідних етнополітологів України та регіонів;
- створити відокремлені підрозділи в структурі місцевих органів влади, які б відповідали за регулювання етнополітичних процесів у регіонах. У випадку неможливості створення окремих підрозділів, вивчити можливість створення таких підрозділів в структурі управліннь внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрацій;
- забезпечити належне фінансування діючих науково-дослідних центрів у м. Одесі, м.Чернівцях та м.Ужгороді, які займаються дослідженнями етнополітичних процесів у регіонах;
- науково-дослідним центрам проводити постійні моніторинги соціально-економічних та суспільно-політичних настроїв серед представників етнічних меншин Чернівецької області, особливо в Герцаївському районі, а також в історичному ареалі «Буджак» Одеської області;
- залучити керівників національно-культурних товариств до прийняття управлінських рішень, роботи в органах влади;
- налагодити ефективнішу роботу регіональної ради з питань етнополітичної політики як довідкового органу при обласній державній адміністрації. Надати можливість регіональній раді робити експертні висновки щодо визначення першочерговості проведення заходів в етнополітичній сфері.

Враховуючи нагальність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, вважаємо за доцільне розробити ряд рекомендацій для урахування при її проведенні у поліетнічних прикордонних регіонах.

На сьогодні серед керівників органів місцевого самоврядування в тих регіонах, де поруч розташовані села з різним етнічним складом населення, переважає думка про доцільність збереження в недоторканому вигляді національно однорідних сільських громад, якими б малочисельними вони не були.

Існує принаймні три фактори, які стримують процес утворення самодостатніх адміністративно-територіальних громад базового рівня (або ж асоціацій таких громад) у регіонах зі змішаним складом населення.

1. Незважаючи на те, що Конституція України в статті 140 дає визначення територіальній громаді як право жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, однак закон, який би врегулював порядок об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад, прийнято лише у лютому цього року.

2. Законодавство України про місцеве самоврядування не передбачає права депутатів сільської ради, обраних від окремих сіл, що входять до об'єднаної сільської громади, на вирішальний голос щодо питань, які стосуються збереження національно-культурної ідентичності їхнього села.

3. Освіта. Для багатьох представників національних меншин важливим є отримання освіти рідною мовою або ж на вивчення цієї мови як предмету в державних початкових та загальноосвітніх школах. В результаті об'єднання громад з різним етнічним складом у них виникає побоювання втратити можливість отримувати освіту рідною мовою. Для вирішення цього питання варто будувати систему освіти у таких населених пунктах

на основі положень Гаазьких рекомендацій ОБСЄ щодо прав національних меншин на освіту, які були викладені вище.

Вивчаючи механізми співпраці сусідніх територіальних громад, ми дійшли висновку щодо доцільності впровадження двох базових моделей спільного вирішення проблем територій зі змішаним складом населення.

Першою є модель, яка передбачає об'єднання декількох сусідніх невеликих сіл у одну громаду з одночасним створенням органів самоорганізації населення або філіяльних структур місцевого самоврядування в кожному з сіл та закріпленням за цими структурами повноважень та ресурсів, необхідних для збереження національно-культурної ідентичності цих сіл. Друга модель передбачає створення асоціації сусідніх громад зі збереженням в повному обсязі існуючих повноважень сільських рад [7].

Обидві моделі потребують додаткового законодавчого врегулювання, розробки нової системи побудови органів місцевого самоврядування та чіткого розподілу повноважень між різними рівнями влади. Очевидно, що кінцевою метою налагодження співпраці між сусідніми громадами повинно стати забезпечення вищого рівня надання соціальних послуг при одночасному збереженні ідентичності не тільки окремих етносів, які проживають в об'єднаних громадах, але й ідентичності окремих, навіть невеликих сіл. З метою забезпечення впливу населення малих сіл, які входять до об'єднаної громади, доцільно змінити виборчу систему, зокрема, як варіант формування сільрад за змішаним принципом:

- половина складу ради обиратиметься прямими виборами за мажоритарними округами;
- половина складу ради складатиметься з однакової кількості представників від кожного населеного пункту, а також з представників етнічних громад, які обиратимуться за виборчими списками національних меншин.

Формування такої виборчої системи дасть змогу посилити вплив етнічних та невеликих сільських громад на прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

У статті сформульовано науково-практичні пропозиції для органів влади щодо вдосконалення системи державного управління етнонаціональними процесами на регіональному рівні. Формування інтеграційної моделі державної етнонаціональної політики вбачаються нами через:

- вдосконалення системи нормативно-правової бази державної та регіональної етнополітики в частині відповідності її загальноєвропейським актам;
- забезпечення закладами освіти лінгвістичної інтеграції молоді – представників національних меншин;
- залучення представників національних меншин до управлінської діяльності та суспільно-політичного життя регіону та держави;
- координацію діяльності органів влади з реалізацією міжетнічної інтеграції. Створення системи інституцій, які б займалися цією проблематикою.

Підсумовуючи, можемо зауважити, що головні зусилля регіональної влади повинні бути спрямовані на інтеграцію в українське суспільство представників всіх національних спільнот краю. Саме на досягнення цієї мети спрямовані надані авторами пропозиції з удосконалення управління етнополітичними процесами на рівні Чернівецької області.

1. Гаврада Н. Інституційна складова реалізації державної етнополітики: центральний та регіональний виміри- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buktolerance.com.ua/?p=2187>.

2. Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce.org/hcnm/96883>.

3. Большанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce-hcnm.org>.

4. Концепція державної етнонаціональної політики України [Електронний ресурс]: проект Закону України.– Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=47852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=47852).

5. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка – К. : Фондація міжнаціональних відносин . – 1996 – С. 5.

6. Парафовано угоду між урядами України та Румунії про малий прикордонних рух. Сайт МЗС. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/21032-parafovano-ugodu-mizh-uryadami-ukrajini-ta-rumuniji-pro-malij-prikordonnih-ruh>.

7. Український та європейський досвід врахування потреб національних громад при розробці моделі адміністративно-територіальної одиниці базового рівня / [ред.: В. Старик, Т. Халавка]. – Чернівці, 2006 – с. 8.