

Меляков Антон Володимирович,
*к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-5294-7560*

УДК 352/354:304

doi: 10.34213/ap.20.01.21

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано основні етапи реалізації державної етнонаціональної політики. Особливу увагу приділено періоду 2010–2020 рр. Показано, що статус центрального органу виконавчої влади, котрий реалізує державну політику в галузі конфесійних та міжнаціональних відносин, здебільшого знижувався. Доведено, що ліквідація у 2010 р. Державного комітету України з питань національностей та релігій була помилковою. Охарактеризовано діяльність Урядового уповноваженого з питань етнополітики. Показано, що новий етап в історії публічної політики в даному напрямі розпочався у червні 2019 р., з утворенням Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті.

Ключові слова: міжнаціональні відносини, урядовий уповноважений, публічна політика, свобода совісті.

Постановка проблеми у загальному вигляді. З роки незалежності Української держави відбулося щонайменше сім значних переформатувань центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію державної етнонаціональної політики. Поставши у 1991 р. як Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів ще радянської України, вже у 1993 р. цей орган здобув статус Міністерства України у справах національностей та міграції.

Протягом наступних років неодноразово змінювалися статус органу (Державний департамент, Державний комітет), спектр його відповідальності (міжнаціональні відносини, міграційна політика, релігійні питання), відомча підпорядкованість (Міністерство юстиції, Міністерство культури). Врешті, з грудня 2010 р. і до грудня 2019 р. в Україні не існувало самостійного органу вироблення публічної політики у сфері міжетнічних та державно-конфесійних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом багатьох років над питаннями формування та реалізації державної політики в галузі міжнаціональних та державно-конфесійних відносин плідно працюють В. Войналович, В. Горбатенко, В. Євтух, О. Картунов, І. Кресіна, О. Майборода, О. Рафальський, В. Трошинський та ін. Окремо відзначимо дослідження С. Асланова, К. Вітмана, О. Кривицької, В. Кулика, В. Явір.

Різноманітні складові етнонаціонального розвитку відображені в публікаціях Ю. Куца, О. Липчук, О. Маруховської-Картунової, К. Оніщенко, Н. Підбережник, Е. Попок, М. Ходаківського. Для розуміння історичних засад вітчизняної етнополітики будуть корисними праці О. Антонюка, Ю. Ладного, В. Орлянського, Б. Чирко, Л. Якубової та О. Рубльова.

Високо оцінюючі існуючий науковий доробок українських науковців, тим не менше відзначимо, що інституційний вимір даної проблематики висвітлено порівняно гірше, ніж її політологічні, правові, соціологічні, релігієзнавчі та історичні аспекти.

Отже, **метою статті** є ретроспективний аналіз інституційного забезпечення державної політики в царині етнополітичного розвитку Української держави. При цьому, окрему увагу буде приділено періоду 2010–2020 рр. у зв'язку з відсутністю в зазначені роки окремого самостійного центрального органу виконавчої влади з питань етнополітичної політики та міжнародних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи з 2011 р. функції центрального органу виконавчої влади з реалізації державної етнополітичної політики були покладені на Міністерство культури, в складі якого сформовано відділ, а згодом Управління/ Департамент у справах релігій та національностей. Проте, на думку представників вітчизняного політикуму, експертного середовища, лідерів національних громад та релігійних об'єднань такі зміни призвели до послаблення інституційної спроможності Української держави в частині регулювання міжнародних відносин, унеможливили продуктивний діалог між органами влади та національними спільнотами.

Своєрідним епіцентром вироблення державної етнополітичної політики в період 2010–2014 рр. став вітчизняний Парламент, що особливо важливо з урахуванням очевидної не пріоритетності даної тематики в роботі Уряду в зазначені роки. Так, в стінах ВРУ проводилися парламентські слухання “Етнополітична політика України: здобутки та перспективи” (11.01.2012 р.) [2] та “Стан дотримання прав людини в Україні” (12.06.2013 р.) в ході яких були артикульовані найактуальніші проблеми взаємодії органів державної влади з представниками етнічних спільнот, національно-культурних товариств тощо.

Показово, що одне з центральних місць в переліку ключових чинників ефективності етнополітичної політики відводилося саме покращенню її інституційної складової. Так, уже у 2012 р. головою комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин О. Зарубінським було запропоновано утворити Державну службу у справах національностей та релігій. Омбудсмен України Н. Карпачова наполягала на відновленні ЦОВВ з питань національних меншин, наголошуючи, що його ліквідація засвідчує відсутність “вивіреної державної етнополітики” [2].

На необхідності утворення окремого органу з реалізації етнополітики акцентували увагу топові політики (Г. Удовенко), лідери грецької (О. Проценко-Пічаджі), кримськотатарської (М. Джамілев), німецької (Г. Мозер) та інших національних спільнот, досвідчені управлінці-практики (Ю. Решетников), представники національно-культурних товариств (А. Монастирський, Г. Тимошевська). Втім рекомендації парламентських слухань 2012 р., не дивлячись на очевидну актуальність не були прийняті як окремий акт та імplementовані в практику управлінської діяльності.

Своєрідним доповненням до ЦОВВ з питань етнополітики виступала низка консультативно-дорадчих органів (КДО) відповідного тематичного спрямування. Так, ще 22 липня 2000 р. указом тодішнього Голови держави А. Кучми при Президентові України було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин. 22 травня 2006 р. вона була трансформована президентом В. Ющенком в Раду з питань етнополітичної політики, котра, в свою чергу, була ліквідована 2 квітня 2010 р. Президентом В. Януковичем. За ініціативи останнього, постала Громадська гуманітарна рада, надзвичайно громіздкий КДО, що мав би опікуватися одночасно всіма напрямками надзвичайно складної вітчизняної гуманітарної політики.

Натомість, 4 червня 2014 р. при КМУ було утворено Раду міжнародної злагоди, що була покликана сприяти забезпеченню координації дій органів ви-

конавчої влади з питань державної етнонаціональної політики, захисту прав національних меншин і корінних народів. Наприкінці 2015 р. постав ще один консультативно-дорадчий орган – Рада з питань національної єдності при Президентові України, серед завдань якої було задекларовано вироблення пропозицій щодо гармонізації етнонаціональних та міжконфесійних стосунків.

Також на 2014–2015 рр. припадає функціонування інституції, котру практично не досліджено вітчизняними науковцями – першого і до сьогодні єдиного в історії України Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики [6]. Серед особливостей діяльності Уповноваженого можемо назвати такі:

- на посаду було обрано не кар’єрного державного службовця, а представника “третього сектору”, відомого громадянського активіста, юриста Г. Друзенка;

- діяльність Уповноваженого відзначалася високим рівнем медійної активності та прозорості;

- робота Г. Друзенка на цій посаді отримала публічні схвальні відгуки діючого віце-прем’єр міністра, міністра культури, низки лідерів національно-культурних товариств ;

- Уповноважений активно використовував особисту як вертикальну, так і горизонтальну комунікацію з працівниками органів виконавчої влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування для вирішення тактичних завдань локального масштабу;

- протягом восьми місяців існування інституції, Уповноважений постійно персонально долучався до взаємодії із представниками угорської, ромської, кримськотатарської та інших етнічних спільнот;

- згідно з відповідними урядовими рішеннями, в проблемному полі інституції перебували питання виключно захисту прав національних меншин та збереження міжнаціональної єдності, натомість державно-конфесійні відносини знаходилися за його межами.

Разом з тим діяльність Уповноваженого мала надзвичайно низький рівень ресурсного забезпечення. Його офіс складався з двох осіб допоміжного персоналу, котрі отримували неконкурентну заробітну платню та не мали чітко визначених повноважень, що, очевидно унеможливило ефективну діяльність з розв’язання проблем міжнаціональних відносин в країні з населенням понад 40 млн осіб, котрі репрезентують понад 130 етнічних спільнот.

До того ж, посада Уповноваженого не була належним чином інтегрована до системи органів виконавчої влади центрального рівня. Як відзначав Уповноважений, її було створено “...як відповідь на певний тиск національних спільнот, що після революції наполягали на відновленні якоїсь спеціальної інституції, яка б займалася їхніми питаннями. А оскільки урядова інституція – питання коштовне, то було ухвалене рішення створити посаду з малим апаратом, але з високим статусом – рівня першого заступника міністра, – яка була б у складі секретаріату Кабміну” [11].

Поряд із цим єдиним ЦОВВ з реалізації державної етнонаціональної політики залишалося Міністерство культури України, котре мало відповідне фінансове забезпечення, повноваження для розробки розпорядчих документів та здійснення функцій контролю за забезпеченням прав національних меншин. В результаті, як публічно наголошував сам Г. Друзенко: “...Урядовий уповноважений майже не має інструментів впливу на ухвалення політичних рішень ... Я не маю права розробляти проекти нормативно-правових актів та вносити їх на розгляд Кабміну, ба більше розроблені міністерствами проекти навіть не надходять до мене навіть на погодження чи візування” [10].

Отже, після скасування у квітні 2015 р. посади Урядового уповноваженого [1], було вкотре актуалізовано питання створення окремого органу, відповідальних за розвиток міжнаціональних відносин. Показово, що в рекомендаціях парламентських слухань “Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнополітичної політики єдності в Україні” (2015 р.) вкотре наголошувалося на неналежному інституційному забезпеченні етнополітичної політики та необхідності створення ЦОВВ відповідально за цю сферу з територіальними органами в регіонах [5].

На нашу думку, в період 2014–2015 рр. існувало два шляхи покращення інституційного забезпечення етнополітики. Перший з них – це посилення Уповноваженого шляхом зміцнення нормативно-правових засад його функціонування, створення повноцінного офісу/служби, що, в свою чергу, передбачало би реформатування діяльності Департаменту у справах релігій та національностей Мінкульту. Другий шлях – створення за зразком низки європейських країн інституції спеціалізованого омбудсмена, котрий виконував би функції із забезпечення прав представників національних меншин/етнічних спільнот. Це також потребувало би низки змін організаційно-правового характеру, зокрема: утворення регіональних представництв омбудсмена, модернізації чинного Закону України “Про національні меншини в Україні” тощо.

Каталізатором змін в частині інституційного забезпечення прав етнополітичних спільнот стала подія, яка формально відноситься до суто державно-конфесійної взаємодії – розпочата у 2018 р. активна підготовка до отримання Томосу про автокефалію Православної церкви в Україні. За словами тодішнього міністра культури Є. Ніщука, саме надання Томосу стало тим чинником, що переконав вітчизняний політикум у необхідності відновлення відповідного ЦОВВ. Тобто, у другій половині 2018 р. принципові рішення про утворення Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті вже були прийняті на найвищому державному рівні.

Практична реалізація довгоочікуваного урядового рішення розпочалась у червні 2019 р. з розробки Положення про Службу, відповідно до якого основними завданнями новоствореної інституції визначено: 1) реалізація державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні; 2) внесення на розгляд Міністра культури пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні [7].

Процес формування самої Служби заслуговує на окреме спеціальне дослідження, тут лише наголосимо на таких його рисах:

- відбір на посаду Голови провадився НАДС двічі, через не визначеність переможця в першому конкурсі;
- активна участь представників громадського сектору та наукової спільноти шляхом відкритого лобювання інтересів одного з кандидатів на посаду [3];
- висока конкуренція, велика кількість претендентів (24 особи в першому турі другого конкурсу);
- підсумкова перемога в другому конкурсі особи, котра не брала участі в першому конкурсі;
- обрання на посаду Голови служби досвідченого висококваліфікованого науковця-соціолога, котра не має досвіду управлінської діяльності в системі органів виконавчої влади [4];
- використання одним з кандидатів права на звернення до суду, як інструменту боротьби за посаду [9].

Варто наголосити, що, попри необхідність помітного скорочення бюджетних витрат, спричинених економічною кризою, а також пандемією COVID-19, Держслужбі з етнополітики, станом на початок квітня 2020 р. вдалося зберегти за собою переважні обсяги належного їй фінансування, що видно з даних таблиці, складеній автором за матеріалами [8].

**Бюджетне забезпечення діяльності Державної служби України
з питань етнополітики та свободи совісті**

<i>Статті витрат</i>	<i>Державний бюджет 2020 р. (млн грн)</i>	<i>Проект змін до Державного бюджету 2020 р. (млн грн)</i>
1. Видатки споживання	16 353,1	16 273,0
2. Оплата праці	12 690,9	12 690,9
3. Комунальні послуги	186,2	186,2
4. Видатки розвитку	1 710,0	-
Всього	18 063,1	16 273,0

Я бачимо, скорочення витрат стосуються такої статті як “видатки розвитку”, натомість такі принципи для мотивації працівників витрати як “оплата праці” збережені практично без зменшення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Протягом 2018–2020 рр. в Україні було вчергове створено центральний орган виконавчої влади, що покликаний реалізовувати державну політику у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин – Державну службу з питань етнополітики та свободи совісті. Достатньо чисельний штат співробітників та належне матеріально-фінансове забезпечення є тими чинниками, що створюють умови для її ефективної діяльності. Проте станом на квітень 2020 р. Служба не розпочала свою роботу, тож ретельний аналіз функціонування цієї інституції залишається справою майбутнього.

Предметом самостійного дослідження можуть стати форми та методи взаємодії Служби з органами місцевого самоврядування. Це набуває особливого значення з урахуванням адміністративної реформи та передачі низки повноважень з реалізації гуманітарної політики на місцевий рівень, а також у зв'язку з відсутністю територіальних представництв самої Служби в регіонах нашої держави.

Список використаних джерел

1. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 213. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2020).

2. Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи : матеріали парламентських слухань, 11 січ. 2012 р. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1101112.htm (дата звернення: 11.02.2019).

3. Звернення Експертної ради Міністерства культури України з питань етнополітики. *Українська правда*, 26.11.2019 р. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61/> (дата звернення: 28.02.2020).

4. Про призначення Богдан О. В. Головою Державної служби України з етнополітики та свободи совісті : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.2020 р. № 171-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-bogdan-o-v-golovoyu-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-i260220-171> (дата звернення: 28.02.2020).

5. 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. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/824-19> (дата звернення: 28.02.2020).

6. Про урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 164. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2020).

7. Про утворення Державної служби України з етнополітики та свободи совісті : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 503. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-utvorennya-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-m-120619> (дата звернення 11.02.2019).

8. Верховна Рада України / Офіційний веб-портал. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/> (дата звернення: 28.02.2020).

9. Судова влада України / Єдиний унікальний номер справи 640/6660/20. URL: <https://court.gov.ua/fair/> (дата звернення: 28.02.2020).

10. Черевко А. Геннадій Друзенко: Це – уряд гомеопатів, а потрібна команда хірургів. *Главком*. 08.09.2014 р. URL: <https://glavcom.ua/interviews/126238-gennadij-druzenko-tse-%E2%80%93-urjad-gomeopativ-a-potribna-komanda-hirurgiv.html> (дата звернення: 22.02.2020)

11. Шрамович В. Уповноважений з етнополітики: не знаю жодного справжнього неонациста в політиці. *BBC-news Україна*. 30.01.2014 р. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2014/12/141229_druzenko_interview_vs (дата звернення: 22.02.2020)

Meliakov A. V.,

*PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ORCID 0000-0001-5294-7560

INSTITUTIONAL ASPECTS OF PUBLIC POLICY MAKING IN ETHNO-NATIONAL SPHERE IN UKRAINE

The article explores the main stages of the implementation of state policy in ethno-national politics. Particular attention is paid to the period of 2010-2020. It is shown that the status of the central executive body implementing state policy in the field of denominational and inter-ethnic relations has been declining for the most part, i.e. if in 1993 it was a separate ministry, in 2011 it became only a department within the Ministry of Culture.

The article proves that the liquidation of the State Committee of Ukraine on Nationalities and Religions in 2010 was a wrong step. The Ministry of Culture, which was responsible for this part of the state's humanitarian policy in 2010-2020, lacked adequate resources to respond to the complex challenges of inter-ethnic and state-confessional relations.

Experts, representatives of the political elite and leaders of national societies and religious associations have consistently stressed the need to restore a separate central body of executive power on ethnopolitics and religions. Their views have been expressed not only in numerous press appearances and in scientific publications, but also in the materials of three parliamentary hearings in 2012, 2013 and 2015.

It is proved that the introduction of the position of the Government Ombudsman for Ethnic Policy in 2014 was a kind of compromise between the Government and leaders of NGOs of national minorities. The activities of the Commissioner were not effective due to the following factors: duplication of powers; extremely poor resources; misunderstanding by the government of the place of this institution in the system of bodies implementing state humanitarian policy; brief existence of this position (only less than 10 months). At the same time, the efforts of the Government Ombudsman himself, Gennady Druzenko, were commendable.

A new stage in the history of reforming state regulation in the ethno-political sphere began in June 2019, when the establishment of the State Service for Ethno-Politics and Freedom of Conscience began. Interesting components of this stage were holding a second competition for the post of the Chairman; the fact that the competition was won not by a practicing manager but by a scientist; lobbying of one of the candidates for the position by leading representatives of the expert society; the use of lawsuits as a tool to fight for the position of the Chairman of the Office.

Keywords: interethnic relations, government commissioner, public policy, freedom of conscience.

References

1. Deiaki pytannya Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.04.2015 r. № 213. (2015). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
2. Etonatsionalna polityka Ukrainy: zdobutky ta perspektyvy. Materialy parlamentskykh slukhan. 11.01.2012. (2012). URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1101112.htm [in Ukrainian].
3. Zvernennia Ekspertnoi rady Ministerstva kultury Ukrainy z pytan etnopolityky. *Ukrainska Pravda*. 26.11.2019. (2019). URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61/> [in Ukrainian].
4. Pro pryznachennia Bohdan O.V. Holovoiu Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.02.2020 r. № 171-r. (2020). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pryznachennya-bogdan-o-v-golovoyu-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-i260220-171> [in Ukrainian].
5. Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: "Rol, znachennia ta vplyv hromadianskoho suspilstva na formuvannia etnonatsionalnoi polityky iednosti v Ukraini": Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 25.11.2015 r. № 824-VIII. (2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/824-19> [in Ukrainian].
6. Pro uriadovoho upovnovazhenoho z pytan etnonatsionalnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.06.2014 r. № 164. (2014). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.06.2019 r. № 503. (2019). URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-m-120619> [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada Ukrainy. Ofitsijnyj veb-portal. URL: <https://portal.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
9. Rol, znachennia ta vplyv hromadianskoho suspilstva na formuvannia etnonatsionalnoi polityky iednosti v Ukraini. Materialy parlamentskykh slukhan, 11.03.2015 r. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1103115.htm [in Ukrainian].
10. Sudova vlada Ukrainy. Yedynyj unikalnyj nomer spravy 640/6660/20. URL: <https://court.gov.ua/fair/> [in Ukrainian].
11. Cherevko, A. Hennadij Druzenko: Tse – uriad homeopativ, a potribna komanda khirurgiv *Hlavkom*. 08.09.2014. (2014). URL: <https://glavcom.ua/interviews/126238-gennadij-druzenko-tse-%E2%80%93-urjad-gomeopativ-a-potribna-komanda-hirurgiv.html> [in Ukrainian].
12. Shramovych, V. Upovnovazhenyj z etnopolityky: ne znaiu zhodnogo spravzhnogo neonatsysta v politytsi. *BBC-news Ukraina*, 30.12.2014. (2014). URL: https://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2014/12/141229_druzenko_interview_vs [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 29.02.2020 р.