

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ: КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ

У статті проаналізовано базові категорії, які потрібно знати досліднику при розгляді питань державного управління етнопонаціональними процесами; розглядаються різні бачення етнопонаціональної політики та етнополітичного менеджменту як складові внутрішньої політики держави; осмислюються політичні аспекти етнопонаціональних відносин у сучасній українській державі.

Ключові слова: етнопонаціональні відносини, етнопонаціональна політика, етнопонаціональний менеджмент, етнополітологія, етноконфлікт, етнос, нація, національні меншини.

В статье проанализированы базовые категории, которые необходимо знать исследователю при рассмотрении вопросов государственного управления этнопонациональными процессами; рассматриваются различные видения этнопонациональной политики и этнополитического менеджмента как составные внутренней политики государства; осмысливаются политические аспекты этнопонациональных отношений в современном украинском государстве.

Ключевые слова: этнопонациональные отношения, этнопонациональная политика, этнопонациональный менеджмент, этнополитология, этноконфликт, этнос, нация, национальные меньшинства.

The article provides analysis of basic categories which the researcher needs to know while examining the questions of state administration of the ethnopolitical processes; provides different visions of the ethno policy and ethnopolitical management as constituents of the state domestic policy; provides reflections on the political aspects of ethnopolitical relations in the modern Ukrainian state.

Key words: ethnical relations, ethno policy, ethno management, ethnopolitology, ethnoconflict, nation, national minorities.

Державна етнополітика розуміється як комплекс політико-правових засад і інституцій задля функціонування і регулювання життєдіяльності етнопонаціональних спільнот України. В процесі державотворення сформувалась справжня демократична концепція державної політики України в галузі міжнаціональних відносин. Україна входить до числа європейських держав, які одним з пріоритетних напрямів своєї політики визначили завдання забезпечення через відповідне законодавство та державні програми рівних можливостей для розвитку всіх громадян, незалежно від їх національностей.

Метою дослідження є окреслення категоріального апарату досліджень державного управління етнопонаціональними процесами. Об'єкт дослідження – етнопонаціональні процеси в умовах української державності, предмет – низка категорій у сфері управління етнопонаціональними процесами.

Актуальні етнополітологічні проблеми осмислення теоретичної бази суспільних відносин етнопонаціонального характеру розглядаються у ґрунтовних роботах В. Андрушенка, В. Антоненка, В. Бабкіна, О. Бабкіної, В. Бебика, І. Варзара, В. Горбатенка, В. Євтуха, В. Кременя, І. Кураса, О. Майбороди, О. Мироненка, М. Михальченка, М. Мокляка, В. Наулка, О. Нельги, В. Панібудьласки, М. Панчука, В. Ребкала, Ю. Римаренка, Ф. Рудича, В. Солдатенка, М. Степики, П. Толочка, В. Трощинського, І. Усенка, Ю. Шемшученка, М. Шульги та ін.

Для чіткого розуміння сутності державного управління етнопонаціональними процесами потрібно детально розглянути такі основні категорії, як етнос, нація, етнопонаціональні відносини, етнопонаціональна політика, етнопонаціональний менеджмент та інші.

Український термін «етнопонаціональні відносини» не властивий європейській мовній традиції, за якою «етнічне» стосується культурної, релігійної,

мовної та іншої самотності осіб і груп, а «національне», зазвичай, – громадянства і власне держави. Однак в українському законодавстві варто застосовувати пропонування синтетичний термін, аби чіткіше визначити об'єкт відповідної державної політики та уникнути колізії з термінологією чинних правових актів, які вживають поняття «національного» і в сенсі етнічного, і в сенсі державно-громадянського. Крім того, термін «етнонаціональні відносини» адекватно відбиває специфіку багатоетнічності загалом громадян України, які сукупно утворюють українську націю, український народ. Етнонаціональні відносини в Україні – відносини між особами, групами осіб, організаціями, установами та іншими суспільними утвореннями з приводу питань консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самотності всіх корінних народів і національних меншин України, реалізації їхніх специфічних та спільних інтересів.

Ні Конституція України, ні будь-які інші чинні правові акти не етнізують терміна «українська нація». Вони допускають подвійне його тлумачення: української нації в етнічному сенсі як спільноти осіб – «українців за національністю», а також української нації (українського народу) – осіб усіх національностей – у сенсі громадянському, політичному.

Етнополітичний менеджмент пропонується розуміти як інституціональну, оперативну управлінську та імплементаційну складову більш широкої галузі, якою є етнонаціональна політика. Серед фахівців з державного управління поширена також думка про тотожність понять «етнополітичний менеджмент» та «управління». Інколи, навпаки, управління, по суті, ототожнюється з державною етнополітикою, коли воно визначається як цілеспрямована діяльність із регулювання етнонаціональних відносин, що містить у своїй основі теорію, принципи, головні напрями, систему заходів реалізації, визначення цілей, вибір шляхів, форм та методів їх досягнення [2].

Застосовуючи положення загальної теорії державного управління до етнополітичної сфери, можна стверджувати, що, виходячи зі свого функціонального призначення, елементи системи механізмів забезпечення реалізації етнонаціональної політики в Україні повинні бути скорельованими згідно з розмежуванням понять «етнонаціональна політика» і «етнополітичний менеджмент». Якщо перше є ширшим, таким, що вбирає і друге поняття, то, відповідно, органи державного управління етнополітичною сферою мають складатися як і з таких, що визначають стратегію її розвитку, так із тих, що здійснюють контроль за імплементацією рішень.

Виходячи із того, що державна етнополітика ієрархічно підпорядковує собі етнополітичний менеджмент, визначається, що регулюючим елементом усієї системи механізмів реалізації етнополітики має визнаватися той, що виконує

функцію її нормативно правового і концептуального забезпечення, тобто здійснює стратегічне моделювання.

Поняття «етнонаціональна політика» введено в науковий обіг в українському суспільствознавстві порівняно недавно. Власне, воно стало синонімом помини «етнічна політика», яке вживається в західному суспільствознавстві ось уже більше трьох десятиліть. Поштовхом до активізації вивчення етнополітичних явищ стало так зване «етнічне відродження» («етнічний ренесанс»), яке означає посилення політичної активності національних меншин у переважній більшості поліетнічних країн. Нерідко «етнічне відродження» має своїм проявом загострення відносин між меншинами і національними більшостями.

Потреба з'ясування внутрішнього змісту етнополітики покликана до життя новий напрям політичних і соціальних наук – етнополітологію, її завданням стали розробка теорії етнополітики, тобто специфічної сфери політичної діяльності, зосередженої навколо питання узгодження й гармонізації інтересів, здебільшого суперечливих, між «націями-державами» та етнічними меншинами, а також між самими окремими меншинами, Узгодження й гармонізація міжетнічних проблем і конфліктів стали актуальною потребою практично всіх поліетнічних країн. Розвиток теорії етнополітики був, у першу чергу, науковим виконанням соціального замовлення, сформованого реальним ходом етнонаціональних процесів у світі [1].

Теорія етнополітики формувалася як реакція на соціальну потребу, на ґрунті наявного наукового знання про такі історичні явища, як нація, етнос, політика у всій різноманітності їх форм і проявів.

У процесі досліджень феномена етнополітики, у яких взяли участь представники найрізноманітніших галузей суспільствознавства – історики, політологи, етнологи, соціологи, психологи, філософи і т. д., поступово сформувалася структура теорії етнополітики, тобто сукупність питань, вирішення яких дає можливість здійснити головне завдання будь-якої наукової теорії: пояснення того чи іншого явища, його внутрішніх системних зв'язків та логіки його функціонування.

Найактивніше розроблюваними в етнополітології питаннями, які складають структуру теорії етнополітики, стали:

- предмет етнополітичних досліджень;
- суб'єкти та об'єкти етнополітики;
- мета етнополітичної діяльності;
- політичні керівники;
- система етнополітичних зв'язків у суспільстві;
- виникнення етноконфліктних ситуацій та шляхи їх розв'язання.

До яких сторін етнополітики не звернувся б дослідник, в усіх випадках він буде обмежений колом питань, зумовлених взаємозв'язком між державною політикою та етнічністю.

Термін «політика» є загальновідомим і не вимагає окремого роз'яснення. Що ж до терміна «етнічність», то він притаманний переважно

західній понятійній традиції до того ж є полісемантичним – використовується як для того, щоб підкреслити етнічну ідентичність групи або індивіда, а також як еквівалент етнічної одиниці (етнічної групи, народу тощо). Зрозуміло, що для державного управління важлива не етнічна ідентичність як така, а її політизація до рівня проблем і конфліктів, які потребують управлінського втручання. Конкретніше – не відносини держави з етнічними групами, що зазнають нерівноправного ставлення до себе. Тим самим логіка досліджень поступово веде до зосередження на етнічному конфлікті, який тим самим стає в центрі її предметної сфери.

Поступово сформувалися три напрями виявлення етнічного конфлікту: дослідження поодиноких випадків етнічних конфліктів, теоретичні дослідження різноманітних форм етнічних конфліктів у минулому і сучасному, порівняльні дослідження етноконфліктних ситуацій [5].

Термін «національні меншини» почав вживатися порівняно недавно і його розуміння ґрунтується на основі підходів, які пропонують вітчизняні та зарубіжні дослідники, однак виявилось, що більшість етнополітологів, аналізуючи проблему національних меншин, ще не виробили єдиних підходів та оцінок. У науковій літературі дотепер не існує чіткого і сталого тлумачення терміна «національна меншина». В політологічній літературі найбільш вичерпно висвітлені питання ролі і місця національних меншин у національній структурі країни, взаємин держави та національних меншин, питання формування, чисельності та громадської діяльності національних меншин. Однак дослідники практично оминають питання участі національних меншин у політичному житті держави, політичної мобілізації національних меншин, формування політичної еліти національних меншин, представництва національних меншин в органах влади різних рівнів.

В основу визначення поняття «національна меншина» покладений комплексний підхід, який включає всі типологічні та видові різновиди, що базуються на загальних критеріях. Зокрема, ми окреслили такі критерії, як кількісний критерій та термін проживання на території держави, критерій недовладності, наявність громадянства, наявність стійких етнічних, релігійних і мовних характеристик, почуття солідарності. В Україні, згідно з законодавством, до «національних меншин» належать групи громадян, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Це свідчить про те, що більшість критеріїв, які є основними для визначення національних меншин у багатьох країнах світу (чисельність, термін проживання на території держави) не є визначальними в Україні.

Більшість дослідників схильна визнавати нетотожність понять «етнос» та «нація», хоча багато з їх ознак і важливих рис перегукуються і досить часто в процесі історичного розвитку

накладаються одна на одну. Визначаючи поняття «етнос», хотілося б наголосити на домінуючій ролі культурно-історичних зв'язків у житті етнічних спільнот. Це дає можливість трактувати етнос як тип культурної спільноти, яка надає великої ваги спільному походженню та історичній долі і вирізняється з-поміж інших однією або кількома культурними особливостями: релігією, звичаями, мовою, суспільними інституціями.

Нація ж є сукупністю людей, що має власну назву, свою історичну територію, спільні міфи та історичну пам'ять, спільну масову громадську культуру, спільну економіку і єдині юридичні права та обов'язки для всіх членів. Таким чином, вже на підставі зазначених дефініцій можна помітити, що категорія нації несе в собі два компоненти – культурно-етнічний і громадсько-політичний. Вона ніби накладається на етнос, будучи разом з тим зовсім іншою системою виміру історичних процесів. Нація значною мірою є продуктом свідомої волі представників етносу до творення власної держави, це феномен передусім політичної історії [2].

Дуалізм поняття «нація» найбільш виразно виявляється у наявності двох моделей творення національних організацій – територіально-громадянської, яка була реалізована в країнах Західної Європи, і етнічної, що є типовою для більшості східноєвропейських країн.

Науково обґрунтована етнонаціональна політика є необхідною умовою процесу державотворення в усіх багатонаціональних країнах. Її ефективність залежить від того, наскільки правильно її принципи відображають стан етнонаціональної ситуації, вміння правлячих кіл враховувати етнонаціональні інтереси та сприяти їх гармонії.

Етнонаціональна політика тісно пов'язана з економічною, соціальною, демографічною, культурною та іншими видами політики.

Етнонаціональна політика – це цілеспрямована діяльність з регулюванням відносин між етносами, націями і етнонаціональними групами (народами), що виявляється у свідомому впливі державних і суспільних організацій на розвиток міжнаціональних та міжетнічних взаємин з метою їх нормалізації, стабілізації та гармонізації.

Об'єкт етнонаціональної політики:

- нації;
- етноси;
- етнонаціональні групи;
- міжнаціональні та міжетнічні відносини.

Суб'єкт етнонаціональної політики:

- держава (її органи);
- політичні партії;
- громадські організації тощо.

Головна мета етнонаціональної політики – узгодження етнонаціональних стосунків, демократичне розв'язання міжнаціональних суперечностей і конфліктів.

Основні принципи етнонаціональної політики:

- демократизм;

- національна єдність;
- взаємоповага та взаємодовіра між націями;
- толерантність у стосунках різних національностей;
- повага до національних традицій, звичаїв, віросповідань;
- самовизначення націй тощо.

Етнонаціональна політика в тій чи іншій державі має врахувати:

- географічні фактори, демографічні процеси, історичні особливості формування певної нації або народності, її національної державності;
- національний склад населення;
- співвідношення корінного і некорінного населення, релігійність, особливості національної психології, національні традиції, звичаї, взаємовідносини певної нації з іншими етносами [4].

Проблема етнонаціональних відносин посідає одне з перших місць серед проблем сучасності. Під її натиском розпалося багато імперій, а наприкінці ХХ ст. – СРСР і Югославія. Національне питання залишається складною внутрішньою проблемою у Великобританії (Ольстер), Бельгії (фламандсько-валлонський конфлікт), Канаді (англо-канадський і франко-канадський конфлікти), у США (негритянське, мексиканське, кубинське питання) та ін. Сам факт існування понад 2000 національно-етнічних спільностей свідчить про наявність особливого типу соціальних відносин, що характеризуються як відносини національні (міжнаціональні).

Етнонаціональні відносини – відносини між суб'єктами національно-етнічного розвитку – націями, народностями, національними групами та їх державними утвореннями.

Ці відносини бувають трьох типів:

- 1) рівноправні;
- 2) відносини панування й підлеглості;
- 3) відносини, що передбачають знищення інших суб'єктів.

В етнонаціональних відносинах відображена сукупність соціальних відносин. Визначальний вплив на них справляють економічні й політичні чинники, причому політичні частіше стають ключовими, вирішальними. Це зумовлено насамперед значенням держави як важливого чинника розвитку нації.

Життя засвідчує, що етнонаціональні відносини – це міцний сплав національного й політичного.

Головними проблемами в етнонаціональних відносинах є:

- проблеми рівноправності й підлеглості;
- нерівності економічного й культурного розвитку;
- міжнаціональної ворожнечі;
- розбрату, недовіри й підозри на національному ґрунті.

Політичні аспекти етнонаціональних відносин проявляються у:

- рівноправності націй;
- співвідношенні національних та міжнаціональних інтересів;
- національному самовизначенні, виборі оптимального національно-державного устрою народів;

- підготовці та представництві національних кадрів у структурах влади;
- діяльності національних рухів, партій і громадсько-політичних організацій;
- діяльності міжнародних організацій з врегулювання міжнаціональних конфліктів;
- взаємозв'язок між національними елітами;
- вільному розвитку національних культур та мов;
- формуванні політичної культури міжнаціонального спілкування, політичних традицій народів.

Національна політика – науково обґрунтована система заходів, спрямована на реалізацію національних інтересів, розв'язання суперечностей у сфері етнонаціональних відносин.

У колишньому СРСР національна політика здійснювалася без належного аналізу суперечностей, породжених розбіжністю інтересів у різних націй-етносів, без урахування матеріальних умов для їх розв'язання, що призвело до краху Радянського Союзу як федеративної держави.

Етнонаціональний конфлікт може виникнути через проблеми:

- викликані відносинами національної нерівності, поділом націй на привілейовані та непривілейовані, на великодержавні та пригнічені;
- породжені різним рівнем економічного і культурного розвитку націй;
- породжені національною недовірою, розбратом і підозрами на національному ґрунті [3].

Оскільки національна політика насамперед спрямована на передбачення й вирішення суперечностей у сфері етнонаціональних відносин, сучасні політологи й соціологи постійно здійснюють теоретичні дослідження (особливо в багатонаціональних державах), які дають змогу визначити (переважно на прикладі СРСР) основні сфери виникнення суперечностей і конфліктів, пов'язаних із національними проблемами:

1. Відносини між центральними органами та республіками (землями, штатами, кантонами).
2. Відносини між союзними (автономними) республіками (штатами, кантонами).
3. Відносини всередині союзних республік.
4. Проблеми національних груп у республіках (штатах), а також національностей, які не мають власних національно-державних утворень.
5. Проблеми розділених народів.

Принципами розв'язання цих конфліктів є:

- демократизм, заснований на праві націй на самовизначення та врахуванні національних інтересів;
- компроміс та діалог сторін з урахуванням реальної етнонаціональної ситуації, співвідношення сил;
- рівноправність всіх націй і народностей незалежно від чисельності та рівня розвитку;
- непримиримість до будь-яких проявів націоналізму, шовінізму та сепаратизму;
- спільність історичної долі народів, забезпечення цілісності держави.

Національні відносини в сучасному світі підпорядковані дії двох взаємозалежних тенденцій:

- з одного боку, формування й розвиток націй, їх боротьба за рівноправність і самостійність, за створення держав;
 - з іншого – злам національних кордонів, посилення зв'язків і взаємного співробітництва, інтеграційних процесів на основі об'єктивного процесу інтернаціоналізації всіх аспектів суспільного життя [5].
- Ігнорування цих тенденцій може не тільки загострити національне питання в окремих

держав, а й спричинити непередбачувані наслідки в межах усього світового співтовариства.

Підсумовуючи можна сказати, що вірне розуміння та класифікація всіх елементів суспільно-державних відносин етнопонаціонального характеру має стати одним з основоположних факторів збереження стабільності в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк О. Державотворчий процес в етнополітичній сфері України: історична спадковість та сучасні концептуальні підходи // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – № 2. – С. 254-259.
2. Асланов С. Роль національних меншин у політичному житті України. / Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв, 2008. – Вип. 14. – С. 370-376.
3. Кукарцев О.В. Міжетнічні конфлікти та їх особливості в процесі регіоналізації сучасних держав. // Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 79. – Вип. 66. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – С. 150-155.
4. Купчанко В.Г. Концептуальні засади інституційної трансформації державного управління у сфері етнопонаціональних відносин // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика [Текст]: матер. наук.-пр. конф. за міжнар. участю (22 березня 2007 р., м. Львів): у 2 ч. Ч. 1 / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України; Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» Національної академії наук України; Львівська обласна державна адміністрація. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 68-73.
5. Марасюк С. Дослідження взаємозв'язку категорій «етнос», «нація», «держава» в контексті процесів державотворення // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Вип. 1(31) / Голов. ред. С.М. Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 45-51.

Рецензенти: Котляр Ю.В. – д.і.н., професор;
Броніков В.Д. – к.і.н., доцент.

© Іванов М.С., Тимофєєв С.П., 2009

Надійшла до редакції 22.09.2009 р.