

9. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
10. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 320 с.
11. Дудко В. П. Контроль у системі державного регулювання економіки: теорія та організація / В. П. Дудко. - Чернівці : Прут, 2006. - 366 с.
12. Мамишев А. В. Зміст і призначення контролю в механізмі управління / А. В. Мамишев // Економіка. Фінанси. Право. - 2003. - № 3. - С. 5-10.
13. Михайлов А. П. Менеджмент : навч. посіб. / А. П. Михайлов, В. М. Діденко, Г. С. Ярецька. - Чернівці : Технодрук, 2005. - 492 с.

Володимир Коваль,

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

"Поліетнічність" і "державне управління": спроба теоретичного обґрунтування взаємозв'язку понять

У статті аналізується логіка взаємозв'язку між поняттями "поліетнічність" та "державне управління", простежуються українські особливості владного упорядкування співжиття громадян, які належать до різних етнічних спільнот, розглядаються основні версії законопроекту про Концепцію державної етнонаціональної політики України.

Ключові слова: поліетнічність, державне управління, етнонаціональна політика, українська нація, національні меншини, корінні народи, етнічні групи.

Logic of interrelation between concepts "polyethnicity" and "public administration" is analysed in the article; traced the Ukrainian features of state arrangement cohabitations of citizens, which belong to the different ethnic communities. The basic versions of Ukraine Public ethnonational policy Concept bills are researched.
Key words: poliethnicity, public administration, ethnonational policy, Ukrainian nation, national minorities, first nations, ethnic groups.

Постановка проблеми. Реальні суспільні процеси, явища, моделі і практики людського співжиття неможливо собі уявити поза державним управлінням, зміст якого складає "діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами" [1, с. 150]. Це стосується і такого суспільного явища, як поліетнічність, що більшою чи меншою мірою виступає об'єктом управлінського впливу держави і залежно від внутрішньої природи цієї держави, рівня її демократизму, пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики упорядковується в певних культурних або політико-правових формах.

Таким чином, "поліетнічність" і "державне управління" - це аж ніяк не окремі, роз'єднані між собою поняття. У своєму взаємозв'язку вони відображають внутрішню цілісну проблему, раціональне розв'язання якої лише й може забезпечити нормальні умови розвитку поліетнічних (багатонаціональних) держав. За таких обставин проблема раціоналізації владного упорядкування співжиття громадян, які належать до різних етнічних спільнот, висувається в ряд найактуальніших.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних дослідників загальноновизнаними авторитетами з різних питань етнічності, етнічної ідентичності є, передусім, П.Альтер, П.Р.Брамс, Ю.Бромлей, Е.Гелнер, Е.Гіденс, Дж.Гатчінсон, Г.Кон, Ф.Майнеке, Е.Ренан, Е.Д.Сміт, В.Тішков, Р.Шпорлюк та ін. В українській науковій та експертно-фаховій спільноті проблематику поліетнічності плідно розробляють В.Євтух, О.Картунов, В.Котигоренко, І.Кресіна, Л.Лойко, О.Майборода, Л.Нагорна, М.Панчук, О.Рафальський, В.Скуратівський, В.Трощинський, Л.Шкляр, М.Шульга та ін. Низку аспектів державно-управлінського впливу на розвиток поліетнічності в Україні досліджував П.Надолішній.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. На відміну від численних досліджень вітчизняних етнологів, етнополітологів та етосоціологів, наука "Державне управління", на нашу думку, приділяє недостатню увагу осмисленню проблеми поліетнічності в Україні. Вказана проблема ще не стала об'єктом комплексного аналізу цієї науки. Водночас потребує відповідних досліджень низка окремих важливих складових цієї проблеми, що в сукупності визначають її зміст та наукову цілісність.

Відтак *мета* запропонованої статті полягає в науковому обґрунтуванні взаємозв'язку між поняттями "поліетнічність" та "державне управління", розкритті особливостей розвитку й владного упорядкування поліетнічності в Україні.

Вклад основного матеріалу. За своєю етнонаціональною структурою Україна є багатонаціональною або поліетнічною державою, в якій поряд з кількісно домінуючим етносом - українцями - проживають представники інших етнічних спільнот. Базову ознаку поліетнічної країни В.Трощинський, зокрема, вбачає в спільноті проживання на її території двох і більше етносів або етнічних груп [2, с. 103]. У свою чергу, В.Євтух терміном "поліетнічність" визначає ситуацію співіснування у рамках однієї структурованої людської спільноти (етнополітичний, етосоціальний організми) осіб різного етнічного походження, носіїв різних етнокультурницьких традицій, етнічного менталітету [3, с. 20].

Проте такі загальні характеристики не дають вичерпного уявлення про поліетнічність у певній, окремо взятій країні. Справа в тому, що це явище в кожній із багатонаціональних країн має свою специфіку. Зокрема, специфічними рисами поліетнічності в Україні є:

- істотне кількісне переважання найчисельнішої етнічної спільноти - українців (понад 37,5 млн осіб) над другою за цією ознакою етнічною спільнотою - росіянами (понад 8,3 млн осіб). Для порівняння: в такій типово поліетнічній країні, як Бельгія, найчисельніша етнічна спільнота - фламандці - становить приблизно 56% населення, а друга за чисельністю - валлони - 42%;
- кількісне переважання українців у всіх регіонах держави, за винятком Автономної Республіки Крим (АРК);
- істотне кількісне переважання українців (77,8%) над сукупністю осіб (22,2%), що належать до усіх національних меншин, включно з росіянами;
- суттєве кількісне переважання росіян (понад 8,3 млн) над сукупністю осіб (понад 2,3 млн), які належать до інших національних меншин;
- висока частка росіян у складі населення південних і східних регіонів України (зокрема росіяни становлять 58,3% від усього населення АРК; 17,6% від усього населення Дніпропетровської області; 38,2% - Донецької; 24,7% - Запорізької; 39% - Луганської; 20,7% - Одеської; 25,6% - Харківської областей);
- ситуація за зміною статусу росіян як домінуючої етнічної спільноти в колишньому СРСР на національну меншину в сучасній Українській державі;
- помірний індекс етнічної мозаїчності населення України, який відображає специфіку етнонаціональних поєднань її регіонів і становить 0,37, що нижче ніж у Румунії, Словаччині, але вище ніж у Польщі та Угорщині [4, с. 67]. Поліетнічність в Україні є досить несистемною і нерівномірно виявленою. Лише деякі регіони, зокрема Буковину, Закарпаття, Донбас, Дніпропетровщину, Крим, Одещину, Харківщину, можна віднести до типово поліетнічних. При цьому спостерігаються різні форми розселення етнічних громад: компактність і дисперсність, переважання в громадах сільського або ж, навпаки, міського населення, проживання поруч з кордонами своїх етнічних батьківщин чи на відстані від них [4, с. 68-69];
- закріплення у 1990-х рр. як важливого елемента етнонаціональної структури українського суспільства кримськотатарської спільноти, кількість членів якої внаслідок масового повернення до Криму з місць депортації зростає проти попереднього перепису (1989 р.) у 5,3 раза і налічувала в 2001 р. 248,2 тис. осіб;
- значне поширення маргінальної моделі акультурації етнічних спільнот, однією з найважливіших сутнісних характеристик якої є так звана українсько-російська двомовність, що досить часто виявляє протиприродну розбіжність етнічного походження людини та її рідної мови і мови спілкування в сім'ї. Так, за даними всеукраїнського перепису населення 2001 р., із загальної кількості понад 37,5 млн етнічних українців в державі більш ніж 5,5 млн осіб рідною мовою вказали російську, а ще майже 15 тис. осіб - інші мови [5, с. 331]. Досить показовими щодо мовних орієнтацій населення

України є й результати опитування 2010 р., проведеного Інститутом соціології НАН України в рамках щорічного соціологічного моніторингу "Українське суспільство". Згідно з даними цього опитування самоідентифікували себе як українці 84,7% респондентів, як росіяни 12,2%, як представники інших національностей 3,1%. Розподіл же респондентів за рідною мовою дає таку картину: 65,1% - українська мова, 32,5 - російська, 2,3% - інша мова. При цьому тільки 42% респондентів спілкуються в сім'ї переважно українською мовою, 35% - переважно російською, 0,9% - іншою мовою, 22,1% - по-різному, залежно від обставин [6, с. 533, 610].

Аналізуючи особливості української поліетнічності, слід мати на увазі й непоодинокі факти невідповідності структури населення з рідною мовою структурі культурно-інформаційного середовища великих міст, де продовжує мати місце мовна асиміляція українців та представників національних меншин у російськомовних середовищах. В низці регіонів України переважає російськомовне місто й україномовна прилегла округа [4, с. 67].

Вказані ознаки не вичерпують сутність феномену поліетнічності в Україні. Перелік таких ознак, можливо, менш істотних за впливом на розвиток міжетнічних відносин в державі, можна було б продовжити. Гадаємо, однак, що і сказаного вистачить, аби дати узагальнююче визначення цього феномену в контексті українських реалій. Отже, поліетнічність в Україні виступає як самобутня, історично зумовлена модель співжиття в одному етнополітичному та етносоціальному організмі осіб і груп осіб різного етнічного походження в умовах кількісної домінації українців, а відтак - переважання української етнічної однорідності як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях, суттєвого поширення російської етнічності, особливо в південних і східних регіонах держави, компактної автохтонної етнічності ряду спільнот поблизу західних і північних кордонів України, невизначеності політико-правового статусу окремих спільнот, які не мають за межами України своєї етнічної батьківщини, а також в умовах досить широкого застосування в процесі міжетнічних взаємин українсько-російської двомовності, що стало важливим специфічним чинником інституційного забезпечення розвитку поліетнічності в Українській державі.

З урахуванням специфіки етнонаціональної структури України деякі вітчизняні науковці, принципово не заперечуючи правомірності означення її як поліетнічної держави, усе ж вважають таке означення не зовсім точним. Вони пропонують відносити Україну до держав з поліетнічним складом населення, а не до типових поліетнічних країн, в яких, як приміром у Росії, структурними одиницями є цілісні автохтонні етноси, конститутовані у формі національної державності [2, с. 106-107].

Незалежно від того, які специфічні риси приписуються "українській поліетнічності", вона має постійно перебувати в центрі уваги держави як

один із пріоритетних об'єктів державного управління. Слід мати на увазі, що не всім країнам вдалося і вдасться нині забезпечити мирне співіснування різних етнічних, мовних або релігійних спільнот. Тобто поліетнічність не завжди виступає як джерело соціального і культурного збагачення. За певних умов вона породжує й міжетнічні протистояння. Як наголошується в одному з документів ООН, "конфлікти на етнічному ґрунті можуть супроводжуватися насильством і руйнуванням, викликати у відповідь дії репресивного характеру, ставити під загрозу єдність держав, на території яких вони відбуваються, і створювати небезпеку втягнення в них сусідніх країн" [7, с. 87].

Саме тому роль держави, насамперед демократичної, яка прагне вирішити або пом'якшити суперечності суспільного, в тому числі етнонаціонального, розвитку, установлюючи або санкціонуючи правові норми, забезпечуючи їх реалізацію на основі Конституції та інших легітимних джерел права, є вирішальною для гарантування нормального розвитку міжетнічних процесів у тій чи тій країні. Така роль держави в багатонаціональній країні повинна виявлятися в урахуванні чинника поліетнічності при визначенні та здійсненні всіх її основних внутрішніх (економічної, політичної, соціальної, духовної) та зовнішніх (оборонної, дипломатичної, зовнішньоекономічної, зовнішньополітичної тощо) функцій. Водночас мали б бути вироблені, з одного боку, спеціальна політика держави, яка б визначала стратегію останньої щодо розвитку етнонаціональної сфери (поліетнічності), а з другого - система науково обґрунтованих управлінських заходів, спрямованих на втілення такої стратегії в життя.

І тут ми підійшли до вкрай важливого питання про співвідношення понять "політика" та "державне управління". Ті чи інші аспекти цього питання порушувалися в багатьох працях з проблем державного управління. В узагальнюючому вигляді домінуючі погляди на це співвідношення подають автори російського видання "Государственная политика и управление" за редакцією Л.Сморгунова. Як слушно вказують російські дослідники, політика і державне управління - дві взаємопов'язані сфери людської діяльності. Їх об'єднує спільна природа походження, пов'язана з феноменом влади загалом і політичної зокрема. Влада від самого початку виступає як суспільно виокремлена, організована сила. Влада - це відносини між людьми, коли одні управляють (ухвалюють рішення, командують), а інші підкоряються. Більшість ідей і концепцій, як класичних, так і сучасних, пов'язують категорію "влада" з потребою суспільства в забезпеченні порядку та узгодженні дій людей, управління й регулювання людських взаємин.

Разом з тим є й певні відмінності між реалізацією влади в політиці та реалізацією влади в державному управлінні. Участь у політиці є добровільним актом вибору людини або соціальної групи, створює більше свободи для їх самореалізації і не передбачає попереднє одержання якихось спе-

ціальних знань чи професійної підготовки. Політика (а сьогодні вона дедалі більше стає публічною) будується за принципом суб'єктно-суб'єктних горизонтальних зв'язків. При цьому кожен із суб'єктів є юридично незалежним від іншого. Суб'єктами політичних відносин можуть виступати держава, політичні партії та організації, групи інтересів, окремі громадяни. Політика здійснюється, як правило, політичними методами, тобто шляхом переговорів, компромісів, переконань, пошуків консенсусу, висунення та вибору альтернатив тощо.

Державне управління по відношенню до політики в цьому контексті стає чистим видом адміністративно-політичної та професійно-публічної діяльності, що потребує спеціального знання і спеціальної підготовки. Державне управління - це діяльність професійних державних службовців щодо здійснення суспільної політики. Суб'єктом державного управління виступає держава, об'єктом - суспільство і суспільні відносини, в які вступають люди в процесі своєї різноманітної діяльності [8, с. 19-21].

Викладена вище дихотомічна схема співвідношення політики і державного управління, яка викристалізувалася ще в середині XIX ст., не є єдиним поглядом на цю проблему. Слід також мати на увазі й функціоналістське розуміння цього співвідношення, відповідно до якого державне управління є процесом прийняття важливих рішень, а політика забезпечує їх легітимність. У світлі цієї концепції політикою і легітимацією влади займаються в основному правляча економічна і політична еліти, а організовані структури управління здійснюють виконання їх рішень [8, с. 22].

Хоч би як там було, співвідношення політики і державного управління завжди має конкретний характер і залежить від багатьох факторів, зокрема від професіоналізму та політичної волі влади, рівня усвідомлення нею національних інтересів та здатності їх дієво відстоювати на міжнародній арені, форми та ступеня демократичності державного устрою, спроможності держави забезпечити дотримання основних прав і свобод людини тощо. На наш погляд, інтегральним терміном, який би об'єднав за своїм змістом сутнісні значення понять "державна політика" та "державне управління", міг би стати термін "державне забезпечення". Відтак державне забезпечення розвитку поліетнічності передбачає розробку чіткої державної етнополітики та втілення її в життя через не менш чітку систему державного управління.

На практиці ж нерідко спостерігаємо ситуацію, коли формально цілі, принципи та напрями державної політики визначені, але мало що робиться для їх реального досягнення. Буває й так, що держава тривалий час з різних причин концептуально не декларує своєї політики у відповідній сфері, але здійснює певні управлінські заходи, зокрема на рівні нормативно-правового та інституційного забезпечення її розвитку.

Останній випадок якраз і є характерним для державного забезпечення розвитку поліетнічності в Україні. Після проголошення незалежності Ук-

раїни в 1991 р. науковцями у співпраці з практиками державного управління було підготовлено кілька версій Концепції державної етнонаціональної політики України, але жодна з них так і не була ухвалена на законодавчому рівні. Одну з перших версій такого документа підготував авторський колектив на чолі з Ю.Римаренком. Її основні положення знайшли своє відображення на сторінках підручника "Основи етнотермінології", виданого 1997 р. [9, с. 576-641]. Трохи пізніше був розроблений варіант Концепції державної етнонаціональної політики України під керівництвом тодішніх Голови та першого заступника Голови Держкомнаціміграції України В.Євтуха і В.Трощинського. У скороченому вигляді він був опублікований, зокрема, в навчальному посібнику "Етносоціологія: терміни та поняття" в 2003 р. [2, с. 207-214].

У 2005 р. з'явилися два близькі за змістом і структурою проекти Концепції державної етнополітики України, підготовлені, відповідно, Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) [10] і Центром інформації та документації кримських татар (документ, що побачив світ під егідою цього центру, був внесений народним депутатом України Р.Чубаровим як законопроект до Верховної Ради України і зареєстрований під № 7615 від 6 червня 2005 р.) [11]. Серед інших версій заслуговує на увагу своєю ґрунтовністю і водночас лаконічністю проект Закону України "Про Концепцію державної етнонаціональної політики України", підготовлений групою фахівців на замовлення Державного комітету України у справах національностей та релігій у 2010 р. [12].

Усі ці проекти мають багато спільного й спрямовані на забезпечення державою розвитку поліетнічності в Україні на рівні європейських стандартів. Якщо ж говорити про те, що її відрізняє, то йдеться, головним чином, про визначення об'єктів державної етнополітики, тобто спільнот, на яких, власне, й має справлятися державно-управлінський вплив з метою досягнення тих-таки європейських стандартів розвитку поліетнічності. Зокрема, в проекті Концепції В.Євтуха - В.Трощинського основними об'єктами державної етнополітики виступають "українська нація", "національні меншини", "етнічні спільноти з невизначеним статусом", "представники окремих етносів" та "українська діаспора".

В аналогічних документах, підготовлених УНЦПД та Центром інформації та документації кримських татар, як збірний об'єкт державної етнополітики фігурують "етнічні спільноти". Вони визначаються як сталі сукупності людей, об'єднані "спільними ідентифікуючими ознаками - походженням, мовою, культурою, релігією" і як такі, що мають здатність до демографічного самовідтворення. Типологічно етнічні спільноти поділяються на "національну більшість", "корінні народи", "національні меншини", "етнічні групи", "репатрійовані етнічні спільноти (репатріантів)", "українську діаспору". Найбільший інтерес у цих документах становлять визначення їх ав-

торами понять "корінний народ" та "етнічна група". До корінних народів пропонується відносити такі автохтонні етнічні спільноти, етногенез яких відбувся на території в межах сучасних кордонів України, які становлять етнічну меншість у складі її населення і не мають власного державного утворення за межами Української держави. Корінними народами в Україні, на думку аналітиків вищевказаних центрів, є кримські татари, караїми, кримчаки.

"Етнічна група", в розумінні аналітиків УНЦПД та їхніх колег з кримськотатарського Центру, на відміну від національної меншини, яка "традиційно (не менше 100 років) проживає на території України в її сучасних державних кордонах", означає етнічну спільноту, що сформувалася на цій території протягом радянського періоду її історії та після здобуття Україною незалежності, прагне зберегти свою етнічну ідентичність, але водночас демонструє намагання інтегруватись в українське суспільство.

Суттєво відрізняються від цих визначень термінологічні інтерпретації об'єктів державної етнополітики, представлені групою фахівців - етнополітологів (О.Кресіна, Л.Лойко та ін.) в розробленому на замовлення Держкомнацрелігій проекті відповідної Концепції у 2010 р. Ці фахівці, як і згадані вище автори, до основних об'єктів державної етнополітики відносять "українську націю", "національні меншини" та "етнічні групи". Але в поняття "українська нація" ними вкладається не етнічний, а політичний зміст. Тобто "українська нація" - це не сукупність етнічних українців, а "всі громадяни України, незалежно від етнічного походження, об'єднані єдиним громадянством, спільністю території, політичних інтересів, юридичних обов'язків, історичної долі, культурних традицій, усвідомленням єдиної національної ідентичності та майбутнього Батьківщини як демократичної, соціальної, правової Української держави". Що ж до "етнічної групи", то її пропонується відрізнити від "національної меншини" на підставі того, що етнос, частиною якого вона є, в процесі етногенезу не створив власної держави. Натомість "національна меншина" є частиною етносу, який має державу за межами України.

Висновки. Таким чином, певна частина важливих термінів і понять, що визначають сутність проблеми "поліетнічність - державне управління", не є на сьогодні усталеними, викликають різночитання та різні тлумачення, чим, до речі, певною мірою пояснюється складність просування на законодавчому рівні Концепції державної етнополітики України. Хоча вирішальну роль в її неприйнятті відіграє, зрозуміло, конфлікт інтересів різних політичних сил, у тому числі суттєві відмінності в їхніх етнополітичних та інших ідентифікаційних орієнтаціях.

Утім, є спільне розуміння владою та українським політикумом того, що розвитком поліетнічності, міжетнічних процесів слід управляти, а не залишати їх на самоплив, породжуючи тим самим дестабілізуючі, дисфункціональні виклики для суспільства. Державне управління в етнонаціональній

сфері має бути такою ж самою управлінською діяльнісною системою, як і в інших сферах суспільного життя.

Перспективи подальших розвідок. Серед інших елементів понятійно-го апарату проблеми "поліетнічність - державне управління" на особливу увагу заслуговують дослідження у відповідному ракурсі таких термінів, як "державно-управлінські впливи", "державно-управлінські рішення", "ефективність державного управління", "стиль державного управління", "управлінська культура". На наш погляд, ці терміни належать до термінологічної основи, завдяки якій можна досягати подальших цілей в аналізі поліетнічності в Україні як об'єкта державного управління.

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
2. Етносоціологія: терміни та поняття : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко та ін. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 2003. - 280 с.
3. *Євтух В. Б.* Етнічність: глосарій / В. Б. Євтух. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. - 170 с.
4. Людина у полікультурному суспільстві: навч.-метод. посіб. для викладачів вищ. навч. закл. з курсу за вибором для студ. соціогуманітар. спец. / [О. І. Пометун, Л. Ю. Султанова та ін.]. - К. : Інжиніринг, 2010. - 248 с.
5. Етносоціологія. Етнічна динаміка українського суспільства : навч. посіб. / за ред. : В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко [та ін.]. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. - 355 с.
6. Українське суспільство 1992-2010: Соціологічний моніторинг / за ред. д-ра е. н. В.Ворони, д. соц. н. М.Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. - 636 с.
7. Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Вип. 21. Права меншин. - К., 1998. - 455 с.
8. Государственная политика и управление : учебник. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : РОССПЭН, 2006. - 384 с.
9. Основи етнодержавознавства : підручник / за ред. Ю. І. Римаренка. - К. : Либідь, 1997. - 656 с.
10. Концепція державної етнополітики України (Проект). - Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4488>
11. Проект Закону України "Про Концепцію державної етнонаціональної політики України". - Режим доступу : [http://www.cidct.org.ua/uk/studii/1-2\(05\)/2.html](http://www.cidct.org.ua/uk/studii/1-2(05)/2.html)
12. Проект Закону України "Про Концепцію державної етнонаціональної політики України". - Режим доступу : <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/index>