

2. Доверительное управление культурным и природным наследием в России: прецеденты, аргументы, документы / отв. ред. : А. П. Кудрявцев, Ю. Л. Мазуров. - М. : Центр наследия, 2005. - 106 с.

3. Кудрявцев А. П. Актуальные вопросы развития доверительного управления наследием в России / А. П. Кудрявцев. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

4. Мортон Д. Як зберегти культурну спадщину / Д. Мортон // Дзеркало тижня. - 2006. - № 27. - С. 15.

5. Охрана наследия за рубежом: опыт прошлого и современные проблемы : сборник статей / отв. ред. Р. А. Мнацкян. - М. : Изд. РНИИ культурного наследия, 1994. - 145 с.

6. Протокол о намерениях российского Национального центра опеки наследия и Национального траста охраны исторического наследия США. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

7. Рипкема Д. Экономика исторического наследия : практ. пособие для руководителей / Д. Рипкема ; пер. с англ. М. В. Боганькова ; науч. ред. А. П. Кудрявцев. - М. : ЗАО "Билдинг", 2006. - 156 с.

8. Трастовое движение и охрана наследия в Австралии / Публикации Нац. центра опеки наследия. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

Володимир Коваль,
*аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Єдність мети, завдань та принципів державного управління у сфері розвитку поліетнічності

У статті з'ясовується потреба взаємоузгодження мети, завдань та принципів державного управління розвитком поліетнічності для досягнення результативності управлінської діяльності в зазначеній сфері суспільного життя.
Ключові слова: мета, завдання, принципи державного управління, сфера розвитку поліетнічності, етнонаціональна структура суспільства, управлінська діяльність.

In the article is appeared the demand mutually agreed goal, objectives and principles of public administration development multiculturalism for achieving performance management activities in this sphere of public life.
Key words: goal, objectives, principles of public administration, area of multiculturalism, ethnic structure of society, management activities.

Постановка проблеми. Чітка визначеність і взаємоузгодженість мети, завдань та принципів державного управління є інтегральною умовою його

системності й функціональності. Це стосується усіх без винятку сфер суспільного життя, а надто сфери розвитку поліетнічності, де державне управління покликане бути регулятором нерідко взаємно суперечливих інтересів і потреб різних етнічних спільнот - жителів багатонаціональних держав, до яких належить і Україна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти поставленої проблеми аналізуються в працях Л.Ази, В.Євтуха, О.Картунова, О.Майбороди, П.Надолішнього, М.Пірен, Т.Сенюшкіної, В.Скуратівського, В.Трощинського та інших науковців.

Якщо ж ідеться про *невирішені раніше частини загальної проблеми*, то до них належить передусім розгляд цілей, завдань та принципів державного управління поліетнічністю саме в їх органічній єдності та взаємопов'язаності, що й складає *мету статті*.

Виклад основного матеріалу. Державне управління без досягнення конкретної мети позбавлене будь-якого сенсу. При цьому, як зазначається у фаховій літературі, мета в державному управлінні повинна відповідати як мінімум чотирьом вимогам: "бути об'єктивною (виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства), соціально вмотивованою (відповідати потребам та інтересам людини); ресурсно забезпеченою (враховувати реальні можливості); системно організованою (мати відповідну логічну структуру, ієрархію)" [1, с. 386].

Розглянемо ці чотири основні вимоги до мети державного управління в контексті теми нашого дослідження. Об'єктивність державного управління розвитком поліетнічності зумовлюється, насамперед, потребою усунення або принаймні пом'якшення міжетнічних суперечностей, які останнім часом дедалі голосніше дають про себе знати в різних частинах земної кулі.

Не позбавлена суперечностей розвитку й етнополітична сфера українського суспільства. З проголошенням незалежності України прагнення до позитивної зміни свого становища, тобто до розширеного відтворення своїх етнокультурних і етноментальних характеристик, демонструють практично всі етнічні спільноти держави. У свою чергу, одним із проявів такої синхронності процесів етнічного відродження як української нації, так і національних меншин є конкуренція у цій сфері, яка неминуче породжує суперечності розвитку багатонаціонального українського соціуму. В експертній спільноті небезпідставно звертається увага на дворівневий характер таких суперечностей. По-перше, йдеться про розбіжності між етнічними інтересами українців і аналогічними інтересами сукупності національних меншин. По-друге, міжетнічні суперечності, щоправда в більш латентних формах, характерні і для самого меншинного середовища.

Для розуміння мети й завдань державного управління у сфері розвитку поліетнічності важливою є теза відомого дослідника цієї проблематики П.І.Надолішнього, яка полягає в тому, що етнічність сама по собі не є об'єк-

том безпосереднього впливу держави. І справді, важко (та й чи потрібно!) демократичній державі, яка найвищою цінністю визнає права людини, втручатися в процеси і явища, пов'язані з етнічним походженням, зокрема з його виявами у побуті, культурі, поведінці, і в цілому в індивідуальній та груповій ментальності, якщо лише такі вияви не виходять за рамки загальноприйнятих стандартів і норм цивілізованого суспільного розвитку.

Про безпосередні управлінські функції держави варто говорити лише тоді, коли маємо справу саме з поліетнічністю, яка передбачає співжиття і взаємодію багатьох етнічностей. У такому випадку виникає потреба у створенні такої системи відносин (економічних, політичних, культурних та ін.), "за якої максимально узгоджувалися б етнічні інтереси, відкривалися можливості для природного етнічного розвитку відповідно до реальних потенцій кожної спільноти за принципом: "не на шкоду іншим, і не за рахунок інших" [2, с. 223].

Як уже зазначалося, ще однією вимогою до мети державного управління є те, щоб така мета була соціально умотивованою, тобто відповідала потребам та інтересам людини. В нашому випадку ця вимога передбачає, по-перше, необхідність спрямування державного управління в русло створення умов для збереження усіма спільнотами, які проживають у багатонаціональній країні, своєї етнічної самобутності. Тобто йдеться про збереження певного комплексу соціокультурних рис, який відрізняє одну етнічну групу від іншої [3, с. 19].

Зусилля щодо сприяння етнічним спільнотам у збереженні їхньої самобутності є одним із головних критеріїв демократичності держав і цілком відповідають міжнародним підходам до цієї проблеми. Зокрема, ЮНЕСКО ще 1978 р. у своїй "Декларації про раси і расові забобони" проголосила: "Усі люди і групи людей мають право відрізнятися одне від одного, розглядати себе як таких і вважатися такими" [4, с. 87].

В українській державно-управлінській традиції реалізація права етнічних спільнот на вільний самобутній розвиток простежується від самих початків новітнього українського державотворення. Під цим кутом зору характерним може бути, приміром, таке положення Другого Універсалу Української Центральної Ради від 7 листопада 1917 р.: "Український народ, сам довгі літа боровшись за свою національну волю й нині її здобувши, буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні суцільних..." [5, с. 7].

Державні гарантії права на збереження і розвиток самобутності всіх етнічних спільнот України містяться в "Декларації про Державний суверенітет України" (16 липня 1990 р.), "Декларації прав національностей України" (1 листопада 1991 р.), Законі України "Про національні меншини в Україні" (25 червня 1992 р.), Конституції України (28 червня 1996 р.) та інших законодавчих актах держави. Одним із найновіших документів, де це право знайшло своє законодавче закріплення, став Цивільний кодекс України.

По-друге, соціальна умотивованість мети державного управління у сфері розвитку поліетнічності визначається не лише потребою створення належних умов для реалізації спільнотами їх природного права на збереження своєї етнічної самобутності, але й обов'язком держави віднайти найдоцільніший за конкретних обставин інституціоналізований спосіб (тобто інтегральний механізм) забезпечення мирного гармонійного співжиття етнічних спільнот у багатонаціональній державі. Ми цілком поділяємо точку зору відомої української дослідниці проблем впливу держави на запобігання етнічними конфліктами та їх урегулювання Т.О.Сенюшкіної про те, що "етнічні процеси не повинні розвиватися поза контролем держави" [6, с. 16].

Коли йдеться, зокрема, про збереження етнічної самобутності національних меншин та їх гармонійне співжиття з етнічною більшістю, то, як засвідчує європейський і вітчизняний досвід, найдоцільнішим інтегральним механізмом досягнення цієї мети в умовах специфіки етнічного й мовного складу населення України є національно-культурна автономія. Разом з тим правова, організаційна та фінансова складові національно-культурної автономії в Україні потребують серйозного вдосконалення.

І тут варто підкреслити важливість наступної вимоги, що її фахівці висувають до мети державного управління. Ця вимога стосується ресурсного забезпечення мети державного управління незалежно від об'єкта чи сфери управлінського впливу. В ресурсному забезпеченні мети державного управління етнополітичними процесами особливу роль відіграють фінансові, людські та організаційні ресурси. Українська ситуація з цього погляду не є оптимальною. Приміром, за роки незалежності України фінансові запити громадських організацій етнічних спільнот жодного разу не задовольнялись державою повною мірою. Це стосується як об'єднань, в яких реалізують свої етнічні інтереси здебільшого українці ("Просвіта" та ін.), так і етнокультурних товариств національних меншин.

Організаційні та людські ресурси, які мали б бути включені в систему державного управління етнонаціональною сферою, також не відповідають вимогам часу як за кількісними, так і за якісними характеристиками. Так, за роки незалежності ми пройшли шлях трансформації в цій сфері від окремого міністерства до державного комітету і, зрештою, до департаменту в складі Міністерства культури. Відповідно, відбулося скорочення кількості працівників цих структур від кількох сотень до кількох десятків (з урахуванням їх регіональних підрозділів).

Надзвичайно складно в умовах України забезпечити реалізацію четвертої вимоги до мети державного управління у сфері розвитку поліетнічності - визначити її пріоритети, ієрархію тощо. Враховуючи чинник синхронності етнополітичного відродження українців та етнічного ренесансу представників інших народів, які проживають в Україні, державне управління так само одночасно має розв'язувати проблеми як етнічної більшості, так

і етнічних меншостей. Мета державного управління у сфері розвитку поліетнічності не може мати ієрархії пріоритетів або підцілей, за якої, скажімо, першочергово реалізуються державні програми етнокультурного й мовного відродження українців, а лише після цього аналогічні програми в галузі забезпечення прав національних меншин. Такі програми мають здійснюватися паралельно й охоплювати весь комплекс проблем етнополітичного й етнонаціонального розвитку України. Інша справа, що будь-яка державна програма повинна чітко базуватись на Конституції України, а також враховувати всі аспекти законодавчо визначеного статусу кожного з елементів етнонаціональної структури українського суспільства.

Загалом, якщо ґрунтуватись на визначенні компонентів етнонаціональної структури українського суспільства, запропонованому в ст. 11 Основного Закону України, то мета державного управління у сфері розвитку поліетнічності полягає в досягненні максимального результату при виконанні конституційного обов'язку держави щодо сприяння, по-перше, консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, по-друге, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, по-третє, гармонійній співпраці та взаємодії всіх етнічних спільнот, розв'язанню міжетнічних суперечностей і конфліктів мирними засобами.

Реалізація такої триєдиної інтегральної мети державного управління у сфері розвитку поліетнічності передбачає виконання низки конкретних завдань, які полягають у забезпеченні державою політико-правових, фінансових, організаційних та інших умов для розвитку української нації, корінних народів і національних меншин, у тому числі для розв'язання проблем осіб, депортованих за національною ознакою, а також проблем представників нових етносів, які з'являються в Україні внаслідок активізації міграційних процесів, зокрема біженців. До таких завдань належать:

- сприяння завершенню внутрішньоетнічної консолідації української етнонації (шляхом здійснення відповідних заходів у мовній, культурній, освітній сферах, сфері національної пам'яті тощо) як об'єднавчому процесові, який спрямований на внутрішнє згуртування етнічних українців, нівелювання відмінностей між їх етнографічними й регіональними групами, що дасть змогу мобілізувати внутрішні ресурси українського етносу та прискорити демократичний поступ України;

- урахування в ході реалізації мети державного управління етнополітичними й етнонаціональними процесами провідної ролі в українському державотворенні саме етнічних українців, які є найчисленнішою етнічною спільнотою на даній території; ареал їх розселення визначив кордони, а самоназва стала назвою держави, яку вони утворили;

- забезпечення безумовного виконання конституційної вимоги (частина перша ст. 10 Конституції України) про державність української мови, яку

"треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята ст. 10 Конституції України)" [7, с. 39-40];

- сприяння, у тому числі шляхом вжиття спеціальних заходів, особам, які відповідно до їх особистого вибору належать до національних (етнічних) меншин, вільно виражати, зберігати й розвивати свою етнічну, культурну, мовну чи релігійну самобутність, підтримувати та розвивати свою культуру в усіх її аспектах, не зазнаючи будь-яких спроб насильницької асиміляції;

- подальша законодавча робота щодо приведення у відповідність із сучасними європейськими стандартами вітчизняної нормативно-правової бази регулювання прав національних меншин, зокрема усунення декларативності положень цієї бази стосовно державних гарантій права національним меншинам на національно-культурну автономію;

- надання більшої плановірності і системності розв'язанню проблем осіб, незаконно депортованих за національною ознакою, які повертаються в Україну, дівіше сприяння їх інтеграції в українське суспільство;

- забезпечення рівних конституційних прав і свобод та рівності перед законом усіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

- підтримання атмосфери толерантності і взаємодії між усіма спільнотами поліетнічного українського суспільства, об'єднання їх на основі загальнонаціональних інтересів і навколо спільних цінностей, серед яких пріоритетне місце має зайняти громадянський патріотизм;

- усунення причин та запобігання загостренню етнополітичних суперечностей, міжетнічним конфліктам шляхом своєчасного реагування на них методами демократичного менеджменту;

- поліпшення умов, у тому числі шляхом удосконалення відповідного законодавства, для збереження й розвитку етнокультурної та релігійної самобутності новітніх іммігрантів, зокрема тих, які останнім часом в дедалі більших кількостях прямують в Україну, недопущення щодо них проявів дискримінації і нетерпимості, сприяння їх тимчасовій інтеграції в українське суспільство.

Від мети й завдань невіддільні принципи державного управління у сфері розвитку поліетнічності. Ці принципи є фундаментальними, науково обґрунтованими, а в певних випадках і законодавчо закріпленими положеннями, які мають, з одного боку, загальноуправлінський характер. До таких загальноуправлінських принципів, які стосуються й сфери розвитку поліетнічності, зокрема, належать принципи об'єктивності, універсальності, випереджаль-

ного стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління тощо [1, с. 564]. Водночас у діяльності щодо розвитку цієї сфери необхідно керуватися й спеціальними управлінськими принципами, без чого годі й розраховувати на успішне досягнення мети державного управління етнополітичними й етнонаціональними процесами.

З урахуванням висловлених у різний час та з різних нагод думок учених і практиків державного управління у сфері розвитку поліетнічності можна сформулювати такі основні, притаманні саме цьому управлінському напряму, принципи:

- розуміння поліетнічності не просто як об'єктивної, сформованої історично, ознаки українського суспільства, а як однієї з його переваг і цінностей, які необхідно використати на благо всебічного розвитку всіх етнічних спільнот України;

- визнання специфіки української етнополітичної ситуації, за якої, внаслідок особливостей історичного розвитку, державного захисту потребують не тільки національні меншини, а й етнічна більшість - українці, самотність яких у ряді регіонів була значною мірою втрачена і права яких на навчання та отримання інформації рідною мовою, на доступ до національної культури в таких регіонах все ще не забезпечені [8, с. 163];

- пріоритетності загальноукраїнських інтересів у поєднанні з плюралізмом та повагою до національних мов, культури, історії етнічних спільнот і громадян, які до них належать; визнання незалежності та української державності головною умовою збереження всіма етнічними спільнотами країни своєї ідентичності;

- нерозривності прав людини і прав національностей;

- рівності конституційних прав і свобод та рівності перед законом усіх громадян незалежно від їхнього етнічного походження;

- гарантування повної і рівноправної участі громадян України різних національностей у всіх сферах життя українського суспільства;

- збереження і примноження етнокультурних надбань усіх національностей держави;

- урахування при здійсненні управлінської діяльності правових визначень статусу різних елементів етнонаціональної структури, що містяться у відповідних вітчизняних законодавчо-нормативних документах;

- постійного відстеження та своєчасного запобігання будь-яким конфліктогенним проявам у розвитку міжетнічних відносин;

- системності, плановірності та наступності в управлінні розвитком поліетнічності незалежно від партійно-політичного забарвлення діючої на даний момент державної влади;

- гуманізму, демократизму, орієнтації на європейські стандарти забезпечення розвитку етнонаціональної сфери;

- пріоритетності міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, у сфері державного управління етнополітичними та етнонаціональними процесами;
- заохочення міжнародного співробітництва та обміну досвідом з питань державного управління розвитком поліетнічності;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку поліетнічності.

Висновок. Таким чином, мета, завдання і принципи державного управління у сфері розвитку поліетнічності, як і в будь-якій іншій сфері суспільного життя, мають перебувати не просто в тісному зв'язку, а в органічній єдності, що закладе надійні підвалини досягнення результативності управлінської діяльності. Така результативність має знайти своє відображення у вирішенні суперечності між сучасним станом державного управління розвитком поліетнічності та потребою щодо його вдосконалення відповідно до вимог подальшої демократизації українського суспільства.

Перспективи подальших досліджень даної проблеми мають стосуватися, зокрема, з'ясування спільного та відмінного між державним управлінням у сфері розвитку поліетнічності та державною етнополітикою.

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. *Надолішній П. І.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. - К. ; Одеса : Вид-во УАДУ ; Астропринт, 1999. - 304 с.
3. Етносоціологія. Етнічна динаміка українського суспільства : навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко та ін. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. - 355 с.
4. Права людини в Україні : інформ.-аналіт. бюл. Укр.-Американ. Бюро захисту прав людини : Вип. 21. - К., 1998. - 455 с.
5. Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 1998. - 353 с.
6. *Сенюшкіна Т. О.* Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державно-управлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики) : монографія / Т. О. Сенюшкіна. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. - 368 с.
7. *Тегіпко В. Е.* Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 р. / В. Е. Тегіпко ; за ред. В. Л. Мусіяки. - К. : Центр навч. л-ри, 2011. - 544 с.
8. *Скуратівський В.* Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Трощинський, С. Чукут. - К. : Вид-во УАДУ ; Вид-во "Міленіум", 2002. - 262 с.