

УДК 323.1(477)

Зварич І.Т., докторант Інституту політичних та етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України.

ПРИНЦИПИ ТА ІНСТИТУТИ ЕТНОПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Данна стаття присвячена проблемам принципу етнополітичного менеджменту та його організації в системі управління сучасної України. Охарактеризовано функціонування основних інститутів у системі державної етнонаціональної політики.

This article is devoted to the principles of ethnical and political management and its organization in the governmental system of Ukraine today. It gives characteristics to the main institutions and their functioning in the system of state ethnical and national policy.

У контексті розгляду сукупності питань із методики і технології (практики) управління етнополітичними процесами важливе місце посідають принципи його здійснення та основні інститути, які забезпечують ці процеси.

Слід наголосити на тому, що національні меншини в Україні визнані на конституційному рівні і держава, як зазначено у ст. 11 Конституції України “сприяє... розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України” [1, с. 8].

Такий статус етнічних спільнот у нашій державі об’єктивно обумовив вироблення належних засад і принципів етнополітики в Україні та функціонування спеціальної інституційної системи захисту прав і забезпечення потреб національних меншин. Все це у своїй цілісності складає окрему галузь, яку, керуючись міжнародним досвідом, означено терміном “етнополітичний менеджмент” (від англ. management – керування, управління). Чітке і докладне визначення цього поняття подане у спеціальних довідкових виданнях [2, с. 106-107]. Більшість фахівців вважає, що етнополітичний менеджмент є складовою частиною більш загального державного механізму регулювання етносоціальних та етнополітичних процесів, але такою частиною, яка виділяється своїми специфічними принципами – засадами і оперується відповідними інституціями, відмінними від інших соціальних сфер.

На сьогодні в Україні діє спеціальна інституційна система, що за своєю функціонально-організаційною суттю і призначенням являє собою сукупність принципів, норм і Гарантій, на основі яких здійснюється діяльність органів публічної влади, неурядових організацій тощо у сфері захисту прав національних меншин [3, с. 4-5].

Слід зазначити, що Українська держава у здійсненні етнополітичного менеджменту постійно виходить із усвідомленої необхідності здійснювати важливі соціально-економічні та духовно-політичні перетворення у нашому поліетнічному суспільстві з обов’язковим урахуванням основних принципів національної політики. За великим рахунком і за основною метою – це вміння державницького рівня своєчасно передбачати і, головне, розробляти механізми узгодження національно-специфічних інтересів етнічних меншин із загальнодержавними стратегіями розвитку країни [4, с. 1-5].

За відпрацьованими схемами принципи етнополітичного менеджменту як складової загальної державної етнополітики, складають вихідний мінімум настанов і напрямків. На основі останніх уможлиблюється узгодження етнічних інтересів окремих етнічних груп і цілих спільнот такого типу, врахування як їхніх соціально-політичних позицій, так і об’єктивних чинників розвитку суспільства з багатонаціональним складом населення. Виходячи з напрацьованого досвіду багатьох

європейських держав, у т. ч. України, можна означити такі основні принципи у цій сфері:

- визнання етнічних прав особи невід’ємним елементом прав людини і громадянина, їх основних свобод;
- конституційне Гарантування рівних можливостей для участі громадян у всіх сферах суспільного життя незалежно від їхньої етнічної приналежності;
- забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, сприяння збереженню та розвитку їхніх культур, мов і традицій;
- дотримання паритетного балансу загальнонаціональних, регіональних і суто етнічних інтересів;
- підтримання атмосфери взаєморозуміння і терпимості, культурного діалогу між усіма етнічними спільнотами, громадянами незалежно від статі, віросповідання, національного походження, соціального стану та регіону проживання;
- функціонування багатонаціонального українського суспільства на засадах цивілізованого діалогу, мирного розв’язання конфліктів, відмови від застосування сили;
- послідовне відновлення прав депортованих етносів, не вдаючись і не допускаючи при цьому нових дискримінаційних утисків за національно-культурними ознаками;
- застосування діючих і сприяння у створенні нових міжнародних інструментів та механізмів захисту прав і свобод українців у зарубіжних країнах [5, с. 9-10].

Дотримання цих принципів повинно включати і ту неодмінну умову, аби здійснення кожного з них не призводило до ігнорування чи порушення інших. Тому все це потребує реалізації таких обов’язкових заходів:

- по-перше, запровадження законних (легітимних) механізмів прийняття відповідних правових норм, котрі б реально Гарантували практичне втілення в життя вищезазначених принципів;
- по-друге, активного приєднання України до міжнародних угод, пактів, конвенцій ООН, ОБСЄ, Ради Європи, які визначають основоположні права людини і права етнонаціональних меншин;
- по-третє, постійної співпраці з міжнародними організаціями і незалежними експертами у здійсненні аналізу та виробленні оцінювальних висновків стосовно міжетнічної ситуації в Україні [6, с. 4,7, 1385, 139-140].

Якщо виходити з найбільш загальних принципів захисту і реалізації прав меншин в умовах нашого поліетнічного суспільства, то відповідні соціально-економічні, політичні та культурницькі заходи мають здійснюватися за обов’язкового врахування строго окреслених принципових засад у сфері міжнаціональних відносин. Суть цієї політики полягає у використанні суспільного

механізму постійної кореляції, узгодження національно-специфічних інтересів етнічних спільнот із усім комплексом проблем функціонування і розвитку держави [7, с. 2, 170-175]. Ключовими принципами такої політики є суто ціннісні орієнтири, які, на противагу загальним деклараціям, впроваджуються шляхом реалізації політики взаємодії, співробітництва різних національностей із своїми специфічними, притаманними лише їм, інтересами. Причому робота організовується так, аби принципи державної політики у сфері міжнаціональних відносин склали строго необхідний мінімум настанов, на основі яких і здійснюється узгодження етнічних інтересів окремих груп та цілих спільнот, враховуючи і їхні соціально-політичні позиції, і об’єктивні чинники розвитку суспільства з поліетнічним складом населення [8, с. 214, 218].

У сучасній Україні система національних інститутів етнополітичного менеджменту, у тому числі етнічних спільнот, склалася таким чином, що у Гарантуванні їх законодавчого забезпечення провідне місце належить Верховній Раді України – єдиному органу законодавчої влади. В Основному Законі держави викладені її повноваження щодо законодавчо-правового регулювання у цій галузі [9, с. 45-68].

У складі Верховної Ради України функціонує профільний Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин [10]. До його структури серед інших (до недавнього часу) належали підкомітети: з питань корінних народів, національних меншин та етнічних груп; з питань міжнаціональних відносин; з питань біженців, міграції та у зв’язках з українцями, які проживають за кордоном [11, с. 24-25].

Що стосується виконавчої влади, то, як відомо, згідно з Конституцією України державний суверенітет, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави забезпечує Кабінет Міністрів України, який, зокрема, розробляє і здійснює заходи стосовно забезпечення прав і свобод людини та громадянина, в тому числі – національних меншин [12, с. 81-88].

Щодо мережі (системи) національних інститутів – центральних та місцевих органів етнополітичного регулювання в Україні, тобто його управлінського рівня, то її становлення почалося на рубежі 1990-х років. Саме тоді етнополітику – на рівні контролю етносоціальних процесів – було віднесено до функцій державного управління.

Формування національних інститутів етнополітичного менеджменту усіх рівнів із самого початку передбачало створення у системі державної виконавчої влади спеціальних органів та установ, що відають справами національних меншин, а також представництв при цих органах громадських організацій етнічних спільнот. В Україні таким органом є Державний комітет у справах національностей та міграції. За 17 останніх років він зазнав 12 організаційно-структурних

трансформацій. Але це був перший і єдиний до сьогодні національний інститут центральної виконавчої влади України в зазначеній галузі [13, с. 121-126].

Реорганізації цього органу хоч, на думку деяких експертів, не завжди були доцільні і виправдані, все ж диктувалися конкретними поточними політичними моментами, які домінували в той чи інший час.

Паралельно з формуванням, трансформаціями і реорганізаціями центрального органу виконавчої влади України в етносоціальній сфері активно була аналогічна робота в реГіонах та на місцях. За короткий час були створені відповідні підрозділи в обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, при Кабінеті міністрів автономної Республіки Крим [14, с. 206-207].

Чільну роль у сфері захисту прав національних меншин відповідними національними інституціями України посідає інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правовий статус якого визначається на основі Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 року. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює саме Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Він організовує свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Його зусилля доповнюють існуючі засоби захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, не відмінюють їх і не тягнуть за собою перегляд компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [15].

У практичній діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини захист національних меншин займає важливе місце. Іноді це набуває загальнонаціонального масштабу. Так, за ініціативою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і за підтримки Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин, а також за участю Державного комітету України у справах національностей та міграції в Україні з червня до листопада 2002 р. у шести реГіонах (Автономній Республіці Крим, Донецькій, Закарпатській, Львівській, Одеській та Чернівецькій областях) реалізовано спільний проект “Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні”. Його метою було одержання об’єктивної аналітичної інформації про стан дотримання та реалізації прав і свобод представників національних меншин у конкретному реГіоні України, узагальнення цієї інформації та використання її у спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка представляється парламенту, а також під час розробки спеціальних рекомендацій для представницької й виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Суттєвим елементом системи національних інститутів етнополітичного менеджменту в Україні є функціонування неурядових організацій, що опікуються цим (політичних партій, громадських об’єднань, благодійних фондів, релігійних громад). Можливо, найбільш показовою і змістовною у цьому плані є діяльність громадських організацій національних меншин. Вони створюються на основі Закону України “Про об’єднання громадян”, у відповідності із Положенням про порядок легалізації об’єднань громадян, санкціонованим Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок легалізації об’єднань громадян” № 140 від 26 лютого 1993 р., а деякі з них – у відповідності з порядком реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні” № 145 від 26 лютого 1993 р.

Громадські організації національних меншин в Україні – це повноправні суб’єкти процесу вироблення і реалізації державної політики у сфері міжнародних відносин [16]. Згідно з Розпорядженням Президента України “Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств” [17] № 252/2001-рп від 21 вересня 2001 р. затверджені відповідні заходи щодо державного сприяння національно-культурним товариствам. Громадські організації національних меншин України вільно проводять свої конгреси та з’їзди, науково-практичні конференції і семінари. Для них створюються сприятливі умови щодо здійснення культурно-просвітницької діяльності, зокрема, їм надаються приміщення, відповідні матеріальні ресурси та фінансова підтримка. Так, лише протягом 2001 року з Державного бюджету України та місцевих бюджетів на підтримку діяльності національно-культурних товариств України було виділено 1 млн 300 тис. грн та передано у користування 331 приміщення [18].

Громадські об’єднання національних меншин, статус яких визначає Закон України “Про об’єднання громадян”, є, по суті, організаційною формою важливої інституції з етнополітичного менеджменту. На думку деяких експертів, цей Закон є універсальним – йому притаманний метод загального закріплення найважливіших відносин у сфері щодо політичних партій та громадських організацій [19, с. 112].

Відповідно до статті третьої Закону України “Про об’єднання громадян” основним суб’єктом національно-культурної інституції етнічних меншин є одна з громадських організацій, створена громадянами України “для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів”. Більш розширено

види організаційних форм таких об'єднань розкрито у статтях 7 і 8 Основ законодавства України про культуру, а саме: громадяни мають право створювати національно-культурні товариства, творчі спілки, фонди, асоціації, центри та інші громадські об'єднання [20, с. 112]. Ці об'єднання цілком можна віднести до низових (на відміну від центральних) інститутів етнополітичного управління, перш за все, у плані зворотного і зустрічного зв'язку з відповідними державними інституціями.

Із змісту статті 20 Закону "Про об'єднання громадян" випливає, що національні громадські організації мають право виступати учасниками цивільно-правових відносин, представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо), вносити пропозиції до органів влади й управління, засновувати засоби масової інформації [21, с. 118-119].

Вони переважно беруть участь у законопроектній роботі, звертаючись до суб'єкта законодавчої ініціативи з пропозиціями прийняти певний законопроект чи інший документ, брати участь у роботі експертних чи робочих груп, парламентських слуханнях тощо [22, с. 30-33, 74-76].

Ще одним дуже важливим завданням національних інститутів етнополітичного менеджменту є запобігання міжетнічних конфліктів шляхом впровадження превентивних дієвих заходів у латентний період їхнього розвитку, а також сприяння формуванню в Україні інтегруючого типу етносоціального розвитку суспільства [23, с. 38].

На нашу думку, цілі та завдання національних інститутів захисту прав меншин із самого початку їх становлення повинні бути направлені на те, щоб їх реалізація принесла цілком конкретний результат, який підтверджує основоположну тезу про те, що в умовах дезінтеграції старої політичної системи й ідеології в державах колишнього СРСР вкрай необхідно досягти належної рівноваги між загальними потребами економічного та політичного розвитку і потребами загальнонаціонального відродження на шляхах етнонаціональних перетворень. Саме така позиція, вибір таких цілей і завдань етнополітики відповідав би об'єктивним та суб'єктивним умовам проходження Україною фази прогресивної трансформації суспільства. При цьому слід було виходити з того, що національні інституції різних рівнів повинні відігравати тут свою повноцінну роль, стаючи об'єктивною закономірністю самого прогресу міжетнічних відносин як реально існуючої і сприятливої форми людської життєдіяльності.

Головною метою діяльності цих інститутів є всебічне забезпечення у сфері, яку вони регулюють, перш за все, політичної злагоди; досягнення розумної рівноваги; стійкого розвитку; дотримання основ справедливої державної етнополітики;

міжетнічного єднання як запоруки безпеки держави і громадянина; утвердження в громадській думці гуманістичної моралі, толерантності, віротерпимості, взаємоповаги незалежно від етнічної та конфесійної приналежності.

Особливістю інституційної системи етнополітичного менеджменту в Україні є те, що вона включає в себе, на відміну від нормативної системи захисту прав етнічних спільнот, також органи публічної влади: структури державного управління, органи місцевого самоврядування, неурядові організації, підприємства, установи, у тому числі ті, які не набули статусу юридичної особи, наприклад, громадські організації національних меншин, реєстрація яких відбулася шляхом повідомлення про легалізацію, а також правові норми та принципи, що регламентують їх діяльність у сфері захисту прав національних меншин.

У нашій державі інституційна система захисту прав національних меншин включає в себе, як основні складові елементи, їхній захист:

- вищими органами державної влади загальної компетенції;
- головним органом вищої виконавчої влади у даній сфері – Державним комітетом України у справах національностей та міграції;
- іншими (відповідного профілю) центральними органами державної виконавчої влади;
- органами судової влади;
- місцевими органами державної виконавчої влади;
- органами місцевого самоврядування;
- неурядовими організаціями (політичними партіями, громадськими організаціями, благодійними фондами, релігійними об'єднаннями).

Фахівцями справедливо наголошується, що реалізація державної етнополітики відповідними національними інституціями в Україні здійснюється на базі збалансованого паритету між централізованими засадами і відходом від всеохоплюючого і нав'язуваного зверху планування, шляхом забезпечення належної самостійності носіям-суб'єктам регіональної влади [24].

Що стосується функціональних методів діяльності відповідних національних інституцій у сфері етнополітичного менеджменту, то можна з них виділити, як ключові, такі:

- **адміністрування** як організаційне регламентування, тобто прийняття рішень через посередництво законів, декретів, постанов, указів, статутів тощо;
- **прогнозування**, тобто орієнтація на інформацію, отриману при здійсненні постійного моніторингу етносоціальних процесів;
- **моделювання** – створення більш раціональних моделей – варіантів майбутніх управлінських ситуацій у галузі державної етнополітики;

- **економічні**, які діють завдяки фінансовій підтримці різних сфер розвитку етнонаціональних спільнот;
- **соціальні** – це надання різного роду пільг та Гарантій представникам етнічних меншин;
- **політичні**, які виражаються у сприянні діяльності громадських та політичних організацій етносів держави.

Необхідно наголосити, що ключовими принципами такої діяльності є суто ціннісні орієнтири, які, на протигагу загальним деклараціям, впроваджуються шляхом реалізації політики взаємодії, співробітництва різних національностей зі своїми специфічними, притаманними лише їм, інтересами. Робота організується таким чином, що принципи державної політики у сфері міжнаціональних відносин складають необхідний мінімум настанов, на основі яких здійснюється узгодження етнічних інтересів окремих груп та цілих спільнот, враховуючи і їхні соціально-політичні позиції, і об'єктивні чинники розвитку суспільства з поліетнічним складом населення. Дотримання цих принципів передбачає такий механізм їхнього запровадження у практику, щоб дія одного з них жодним чином не призводила до порушення решти.

Таким чином, поліетнічний склад населення України спонукає державу до пошуку відповідних механізмів її функціонування, який би упереджав можливе в її межах протистояння за етнічною, культурною чи мовною ознаками, використовував як міжнародний, так і напрацьований вже за роки незалежності власний позитивний досвід вирішення проблем, які виникають у сфері міжетнічних відносин.

Що стосується питань безпосереднього функціонування національних інституцій етнополітичного управління, тобто, забезпечення прав національностей, то Українська держава виходить з безумовної поваги до прав людини, її основних свобод з потреб визнання верховенства закону, формування демократичних інститутів. Усі громадяни України, незалежно від їхньої етнічної належності, повинні дотримуватися Конституції та Законів України, оберігати її державну самостійність, територіальну цілісність, поважати мову, культуру, традиції, звичаї, релігійну самобутність кожного з них.

Закономірним є те, що етнополітичний менеджмент, його принципи і характер повною мірою обумовлені особливостями державної етнонаціональної політики. Адже держава визначальним чином впливає на зміст управлінських рішень, оскільки сама визначає основні цілі у сфері етнічного життя суспільства. Проте, політика, не підкріплена належним чином ефективними технологіями впливу, не може повноцінно реалізувати свій конструктивний потенціал, тому що політика офіційної влади вступає часто (нерідко внаслідок провокативних чинників) у конкуренцію з політикою і діями не просто опозиції, а з відверто антидержавницькими та антинаціональними силами, які спираються не тільки на суто політичні ресурси, а й на цілий арсенал інших, більш небезпечних засобів. Очевидно, настав час більш активного пошуку альтернативних упереджувальних заходів, переходу від голосливих політичних декларацій і стратегічних орієнтацій до предметної діяльності у цій важливій суспільній сфері. Задля цього необхідно розвивати наукові пошуки і практичні розробки у галузі етнополітичних технологій, які, на жаль, перебувають ще у

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – К., 2006. – С. 8.
2. Малий етнополітичний словник. – К., 2005. – С. 106-107.
3. Розвиток етнонаціональних відносин в Україні: Стан. Тенденції, Перспективи. – Львів, 2007. – С. 4-5.
4. Українське суспільство: Моніторинг – 2000. Інформаційно-аналітичні матеріали. – К., 2000. – С. 1-5.
5. Див.: Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – С. 483; Биков О.М. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні. – К., 2001. – С. 9-10.
6. Міжнаціональні відносини і національні меншини України: стан, перспективи. – К., 2004. – С. 4, 7, 135, 139-140.
7. Курас І.Ф. Етнополітологія. Перші кроки становлення. – К., 2004. – С. 11, 146; Куц Ю.О. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінські аспекти. – К., 2002. – С. 2, 170-175.
8. Див.: Етнополітологія в Україні: здобутки, проблеми, перспективи. – К., 2004. – С. 214, 218.
9. Конституція України. Офіційне видання. – К., 1996. – С. 45-68.
10. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 64.
11. Офіційна Україна сьогодні. – К., 2000. – С. 24-25.
12. Конституція України. Офіційне видання. – С. 81-88.
13. Збірник Указів Президента України. – Вип. 4. – Ч. 1 (жовтень-листопад 1996 р.). – К., 1996. – С. 121-126.
14. Див.: Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. – К., 1998. – С. 206-207.
15. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
16. Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 4. – С. 49-55.
17. Урядовий кур'єр. – 2001. – 3 жовтня.
18. Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 2. – С. 5-11.
19. Див.: Гасва Н.П. Проблеми правового забезпечення діяльності громадських організацій // Правова держава. – 1998. – Вип. 11. – С. 112.
20. Етнополітика в Україні. Документи і матеріали. – К., 1998. – С. 112.
21. Там само. – С. 118-119.
22. Див.: Бюлетень Державного Комітету України у справах національностей та міграції. – 1999. – № 3. – С. 30-33, 74-76.
23. Етнічний довідник. У трьох частинах. – Ч. 1. Поняття та терміни. – К., 1997. – С. 38.
24. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. – С. 169-177.