

ЕТНОПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. У статті висвітлено особливості розвитку та реалізації державної етнополітики України, визначено основні підходи щодо підвищення її ефективності на сучасному етапі державотворення.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: етнонаціональна політика, поліетнічне суспільство, національні меншини.

АННОТАЦИЯ. В статье освещены особенности развития и реализации государственной этнополитики Украины, определены основные подходы по повышению ее эффективности на современном этапе государственного строительства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: этнонациональная политика, полиэтническое общество, национальные меньшинства.

ANNOTATION. The article features of development and realization of state etnopolitiki Ukraine are lighted up in the article, basic approaches are certain on the increase of its efficiency on the modern stage of state building.

KEYWORDS: the ethnonational policy a polyethnic society, national minorities.

Однією з найпоказовіших особливостей політичного розвитку людства від початку ХХ ст. є неухильне розширення функцій держави, яка поступово перетворилась у могутню регулюючу силу, що пронизує всі сфери життєдіяльності суспільства та стала провідним інструментом перерозподілу суспільних ресурсів у будь-якій сучасній політичній системі.

Державна політика чинить істотний вплив на ступінь доступу різних соціальних груп до матеріальних цінностей, освіти, зайнятості, землекористування та інших видів капіталу. Саме держава визначає соціально-економічні можливості, які надаються різноманітними державними програмами розвитку окремих регіонів чи областей. Більше того, державна політика обумовлює реальні моделі участі різних груп населення в управлінні та процесі прийняття політичних рішень, правил використання і статусу мов у шкільному та вузівському навчанні, діловодстві, в офіційних повідомленнях та мас-медіа, які належать державі.

Важливим завданням органів державної влади стає їх роль арбітра у вирішенні протиріч, які виникають у ході взаємодії численних етнічних груп, що проживають на території України: кримських татар, русинів, вірменів, поляків, румун тощо. Крім того, до завдань держави входять пошук таких форм міжетнічної взаємодії, які б забезпечували конструктивну спільну життєдіяльність народів України та стримували протиріччя, що ведуть до дезінтеграції.

Саме на таких питаннях зосереджували свої дослідження зарубіжні науковці: А. Бастіан, Ю. Бромлей, П. Ван ден Берг, А. Коен, Д. Ротшильд, Е. Сміт, К. Янг та ін. Ряд наукових напрямів, за якими генеруються розробки у царині етнополітичної конфліктології, започатковано вітчизняними науковцями, серед яких О. Антонюк, В. Євтух, І. Курас, Л. Нагорна, О. Нельга, О. Майборода, М. Обушний, І. Онищенко, М. Пірен, В. Ребало, Ю. Римаренко та ін. Цінність цих досліджень полягає у поглибленому усвідомленню феномену етнічності, природи міжетнічних стосунків, звільнених від ідеологічної заангажованості. Окремим аспектам, пов'язаним з протіканням етнополітичних процесів, присвячені праці О. Картунова, А. Кіссе, О. Кривицької, О. Маруховської, Г. Перепелиці та ін. На особливу увагу заслуговують праці В. Котигоренка, який одним з перших серед українських вчених здійснив комплексний аналіз проблеми етнічних протиріч.

З моменту проголошення незалежності Україна зіткнулася з низкою проблем, які потребували істотно нових підходів у своєму вирішенні. Серед них і проблема якісної зміни системи управління суспільними відносинами, в тому числі в етнополітичній сфері. «Адже за радянської доби, — зазначає В. Котигоренко, — мета й стратегія національної політики в країні та визначення векторів її здійснення належали до виключної компетенції загальносоюзних компартійних і державних органів» [4, с. 48].

Цілком очевидно, що державна етнополітика повинна здійснюватися в рамках, по-перше, представницької (законодавчої) системи — дотримання вимог міжнародних правових актів і декларацій, а також розробка й прийняття регіональних нормативних актів органів місцевого самоврядування. По-друге, виконавчої системи — дотримання на всіх рівнях влади інтересів різних етнічних груп, утвердження загальногромадянської національної та регіональної ідеології і символіки, формування і ротація кадрів органів державного й муніципального управління з врахуванням етнонаціонального фактора, спеціальна кадрова підготовка у

сфері міжетнічних відносин. По-третє, судової системи — забезпечення конституційних прав і норм, що гарантують рівність громадян незалежно від расової, етнічної, мовної, релігійної та іншої приналежності, переслідування та покарання осіб і організацій, що проповідують нетерпимість і насильство або здійснюють екстремістські акції за етнічною чи релігійною ознакою.

Світова управлінська теорія і практика знають приклади досить ефективних моделей, що дозволяють максимально повно врахувати інтереси різних меншин. Наприклад, в Ірландії з 1921 року діє система єдиного переданого голосу для випадків проведення додаткових виборів у парламент і для обрання президента країни [3]. Тут, як і при голосуванні по ординальним (альтернативним) бюлетеням, виборці визначають рейтинг кожного кандидата в багатомандатних округах. Ця виборча система вважається однією з найдемократичніших. Науковці Є. Лейкман і Д. Ламберт вказують на наступні переваги даної системи. Перше, вибраний орган відображає, з відхиленням у кілька відсотків, ступінь впливу політичних партій або інших суспільних угруповань серед виборців. Друге, будь-яка партія або група, зібравши більшість голосів, одержить більшість місць. Третє, елемент азарту виключений. В умовах поліетнічної держави така система здатна, за оцінками фахівців, забезпечити представництво інтересів некомпактно проживаючих етнічних меншин [1, с. 160—161].

Розглядаючи питання розвитку державної етнополітики України, слід зазначити, що головним суб'єктом її здійснення є держава, уособлена такими провідними інститутами влади, як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, суди, прокуратура, міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна [7, с. 44—45].

Підвищення ефективності державної етнополітики є в Україні однією із своєрідних парадигм державного управління відразу у різних сферах — соціальній, економічній, політичній, екологічній, культурній, духовній та інших. На думку В. Євтуха, реформаторський перехід від галузевого принципу структурної побудови органів управління до переважно функціонального сприятиме закріпленню інноваційних підходів до вирішення етнополітичних питань [2, с. 137—140].

Державна етнополітика в першу чергу повинна бути зорієнтована на те, аби привести у дію усі її чинники, політичні, культур-

ні, наукові, інформаційні, щоб створити оптимальні умови для нормальної життєдіяльності країни з поліетнічним складом населення. Тут йдеться, передусім, про необхідність прийняття ефективних заходів щодо недопущення на своїй території фактів утиску громадян за етнічною, релігійною чи мовною ознаками, правову та адміністративну відповідальність органів і посадових осіб виконавчої влади за невиконання рішень у сфері міжетнічних стосунків [5, с. 435].

Не викликає заперечень судження про те, що забезпечити безконфліктність в етнополітичній сфері можна лише мирними засобами. Силові методи, як показує світова практика, не усувають, а навпаки, загострюють проблему, створюючи ще потужніші чинники для майбутньої нестабільності [6, с. 142]. Цілком очевидним є і той факт, що за відсутності необхідної державної підтримки важко досягти оптимізації розвитку етнополітичних процесів. Для цього вкрай важливим є забезпечення суб'єктів прийняття рішень всією необхідною інформацією про етнічні спільноти по вертикалі: район — область — (автономна республіка) — центр, а також належне ресурсне забезпечення демократичного розвитку усієї системи взаємовідносин органів державної влади з організаціями національних меншин.

У силу того, що етнонаціональна політика є багатоаспектною за змістом, у якості одного з орієнтирів її реалізації ми пропонуємо деяку зміну спрямованості вектора державної етнополітики.

На регіональному рівні можлива субсидіарна модель — політика точної адекватності, у рамках якої активна роль приділяється, насамперед, громадянському суспільству і його інститутам. Однак за державою повинна зберегтися координуюча та контрольна функції. Функція ж вертикальної інтеграції української етносистеми повинна забезпечуватися єдиним духовно-ідеологічним, політико-правовим, соціально-економічним простором.

Фактично мова йде про модель розподіленого керування етнополітичною сферою. При цьому, по-перше, ставка повинна робитися не стільки на адміністрування та керівництво «зверху», скільки на співробітництво в рамках єдиної структурно-функціональної залежності. По-друге, вплив управління повинен синтезуватися на основі єдиної ідеології, що формується спільно, як у центрі, так і в регіонах. Але пріоритет розв'язання локальних і регіональних проблем необхідно передати на відповідний рівень.

Такий підхід припускає активну позицію громадянина і його включеність у неурядові організації, інститути громадянського суспільства. У цьому випадку потрібна нова ідеологія й нова мо-

дель етнічно детермінованих відносин між особистістю, суспільством і державою. Це важливо тому, що етнічні протиріччя й етнічні конфлікти найчастіше виростають із місцевих проблем, а їх ескалація походить від нездатності низових владних структур вирішувати ці проблеми, головним чином через обмеженість прав і убогість ресурсів. Таким чином, етнополітику рівних результатів може змінити етнополітика рівних можливостей.

У цьому зв'язку актуальною є позиція, згідно з якою в поліетнічних суспільствах стратегія управління повинна будуватися не на придушенні відмінностей або на виключенні й «розлученні» конфліктуючих коаліцій, а на взаємовигідних формулах співробітництва, слушному розподілі влади й ресурсів, культурної терпимості. При цьому це є завдання головним чином для еліт, тому що вони, а не «маси» схильні й здатні викликати ворожнечу, утягувати їх (маси) у насильницькі дії з руйнівними для них наслідками [8, с. 174].

Звичайно, вирішення проблем взаємин між етносами завжди припускає вибір тієї або іншої політико-ідеологічної й культурної стратегії. У якості такої можна виділити ідеологію інтернаціоналізму, концепцію американського «плавильного казана», ідею мультикультуралізму (культурного плюралізму), модель канадської «етнічної мозаїки» тощо.

Однак ефективність реалізації державної етнополітики не може бути забезпечена без вироблення і пропаганди нових форм толерантності між етнічними й культурними групами як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. При цьому мультикультуралізм як ідеологія та практика соціальної згоди і міжетнічної толерантності в умовах української дійсності є одним із пріоритетних напрямів досягнення гармонії в етнополітичній сфері.

Таким чином, державна етнополітика України повинна будуватися як мінімум на двох найважливіших принципах.

В основі першого з них лежать відособленість, співвідпорядкованість соціальних суб'єктів, тобто тверде державне регулювання. Тому його використання пов'язане із зовнішнім управлінням, коли джерело регулювання відділене від об'єкта, і по суті виражається в нав'язуванні чужої волі, певної повинності, примусу до виконання обов'язків. Засобами здійснення цього методу соціального регулювання міжетнічних відносин можна вважати закон, концепцію, директиву, рішення суду, тобто владне веління, адресоване від одних іншим. Його можна назвати авторитарним, імперативним, адміністративним тощо.

Другий метод — ліберальний, диспозитивний, цивільно-правовий, автономний — повинен базуватися на рівності, самостійності, природній взаємозалежності людей і пов'язаний з використанням різних форм координації і саморегулювання, автономії і кооперації, базисом яких виступає добровільна угода. Принципова особливість цього підходу полягає в тому, що обов'язки не покладаються на індивіда ззовні, а ухвалюються його власним волевиявленням. Інакше кажучи, тут має місце не зовнішнє управління, а саморегулювання, коли кожен учасник суспільної взаємодії виступає співавтором правил, за якими вона здійснюється. Тут значною є роль самого суспільства та цивільних інститутів, насамперед засобів масових комунікацій, які в умовах інформаційного суспільства в поліетнічних державах стають найбільш ефективним і діючим інструментом соціалізації особистості та управління суспільною свідомістю, індивідуальною та груповою поведінкою.

Співвідношення застосування зазначених методів, їх питома вага в соціальному регулюванні залежить від різноманітних конкретно-історичних факторів. Але саме їхнє існування і закономірне протиборство обумовлене діалектикою двох фундаментальних початків суспільного життя — влади й волі.

Таким чином, спробуємо представити основні концептуальні підходи щодо ефективної реалізації державної етнополітики.

У сфері комунікативних технологій і ЗМІ необхідно, по-перше, збільшення кількості інформаційних і спеціальних програм регіонального телемовлення новинних і тематичних сюжетів для більш адекватного та повного відбиття поліетнічної та полікультурної специфіки територій, проблем міжетнічної та міжконфесійної взаємодії і діалогу. По-друге, важливим є проведення моніторингу, аналізу та експертизи ЗМІ і поліграфічної продукції з метою виявлення публікацій і програм, що проповідують расову, етнічну, релігійну чи іншу нетерпимість, екстремізм та насильство. І, нарешті, окремим питанням має бути включення в програму підготовки й перепідготовки фахівців у галузі масових комунікацій теоретичних та практичних курсів з питань культури, традицій і способів життя різних етнічних груп, правил висвітлення етнічних і релігійних тем і принципах формування етнотолерантної масової свідомості і поведінки.

Актуальним залишається використання в реалізації етнонаціональної політики «м'яких» соціальних технологій, у тому числі технологій «Public Relations», особливо довгочасного характеру для розв'язання стратегічно важливих завдань у сфері міжетніч-

них відносин. Однак складність полягає в тому, що в рамках української соціологічної та політичної теорії і практики практично відсутні дослідження, що розкривають зміст, принципи і методи застосування технологій зв'язків із громадськістю в етнонаціональній політиці.

У сфері міжетнічних відносин стає необхідним застосування наступних елементів (методів) зв'язків із громадськістю: посередницькі технології — одержання підтримки й схвалення з боку етнонаціональних груп і суспільства в цілому, зведення до мінімуму негативних і деструктивних реакцій; управлінські технології — набір заходів щодо прийняття, просування, реалізації й супроводу політичних рішень у сфері національної політики; комунікативні технології — елементи зв'язків із громадськістю, що дозволяють досягти високого рівня міжнаціональних, міжкультурних, міжконфесійних, міжгрупових та міжособистісних відносин у поліетнічному суспільстві; антикризові технології — антикризові заходи із запобігання та врегулювання міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів; адаптаційні технології — система заходів, спрямована на виховання національної свідомості представників різних етносів у дусі інтернаціоналізму; медіа-технології — технології зв'язків із засобами масової інформації, призначені для просування ідей міжнаціональної терпимості, толерантності і компліментарності.

Використання технологій зв'язків із громадськістю в етнонаціональній політиці крім етнічних, покликані враховувати й інші особливості соціальних груп — адресатів, на які вони спрямовані: конфесійні, соціокультурні, психологічні, ментальні тощо. Мова йде про принцип диференційованого підходу та обліку відмінностей. Лише за таких умов гнучкі і універсальні PR-технології будуть сприяти встановленню сприятливого соціального підґрунтя для розвитку всіх етнічних груп.

Окрім того, включення в стандарти середньої та вищої освіти навчальних програм з етнології та релігієзнавства дозволить якісно змінити духовно-моральне виховання молоді, що у свою чергу приведе до оптимізації етнонаціональних відносин і підвищенню етнотолерантності і терпимості в суспільстві. Досягненню поставленої мети буде сприяти й усунення з освітніх програм етноцентристських версій історії, культури, економіки і політики, а також недопущення й припинення будь-якої діяльності націоналістичних і неофашистських груп і організацій тощо.

Підкреслимо, що сьогодні проблема етнічної толерантності настільки актуальна й глобальна, що ЮНЕСКО працює над

роз'ясненню філософії миру між народами, поваги всіх етносів і етнічних груп. Особлива увага приділяється проблемам терпимості, плюралізму і культурного співіснування.

В цьому аспекті стає зрозумілою вагома роль політичних партій і рухів, особливо в ситуації перехідного періоду та слабкої розвиненості громадянського суспільства. Саме вони на сучасному етапі залишаються практично єдиними, хоча й малоуспішними, трансляторами етнонаціональних вимог та інтересів.

У сфері науки та прикладних досліджень залишається складною проблема моніторингу соціально-економічних, політичних і духовних процесів, підтримка академічних, науково-дослідних і навчальних центрів, діяльність яких спрямована на дослідження етнонаціональних, у тому числі і етнополітичних процесів. В умовах дефіциту бюджетного фінансування наукової сфери особливо важливість набуває створення грантових фондів корпоративних і суспільних структур з питань підтримки досліджень і освітніх програм у сфері міжетнічної взаємодії і комунікацій. Потрібна також і цільова підготовка та підтримка наукових кадрів у галузі регіональної етнополітології, етносоціології, етнопсихології, етноконфліктології тощо.

Іншими словами, необхідна налагоджена система моніторингу і аналізу причин виникнення та еволюції етнополітичної напруженості, складання прогностичних і сценарних моделей розвитку та вироблення на цій основі рекомендацій для владних структур.

У цьому контексті важливим напрямом роботи є здійснення комплексу заходів щодо інформаційно-аналітичного супроводу політики держави у цій сфері, що передбачає збір, опрацювання та аналіз інформації в режимі постійного моніторингу за певною системою показників чи індикаторів. Базу даних можна формувати за схемою, спеціально відпрацьованою для кожного регіону з врахуванням його специфіки у плані динаміки етнополітичних процесів, показників соціально-економічного розвитку, культурно-мовних чинників тощо. Звичайно, має бути здійснено відповідне кадрове забезпечення.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що ключовими елементами у підвищенні ефективності державної етнополітики автор вбачає такі:

- моніторинг та аналіз поточного стану етнополітичної ситуації на відповідній території;

- адміністрування як організаційне регламентування, тобто прийняття рішень у рамках законів, постанов, указів, статутів тощо;

- відстеження інформаційних потоків;
- прогнозування, тобто орієнтація на інформацію, отриману при моніторингу та аналізі поточного стану етнополітичної ситуації;
- використання комунікативних та медіа-технологій — зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації;
- моделювання, тобто створення найоптимальніших майбутніх сценарних моделей розвитку й вироблення на цій основі рекомендацій щодо управлінських рішень;
- відкритість та прозорість органів державної влади у прийнятті рішень з етнонаціональних питань.

Література

1. *Ачкасов В. И.* Сравнительная политология. Курс лекций / В.И. Ачкасов. — СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2002. — 182 с.
2. *Євтух В.* Урядові та громадські організації у системі етнополітичного менеджменту України / Володимир Євтух // Наукові записки / 36. — К. : ІПіЕНД, 2001. — Вип. 15. — С. 137—143. — (Серія «Політологія і етнологія»).
3. Энциклопедический словарь экономики и права [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/14389/СИСТЕМА
4. *Котигоренко В.* Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. — 2004. — № 6. — С. 48—63.
5. Мала енциклопедія етнодержавознавства / [редкол.: Ю. І. Рима-ренко (відп. ред.) та ін.]. — К. : Генеза; Довіра, 1996. — 942 с. — (НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького).
6. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика. — К. : Довіра, 1998. — 320 с.
7. *Погорілко В. Ф.* Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / Погорілко В. Ф. — К. : Наукова думка, 1998. — 155 с.
8. *Тишков В. А.* Очерки теории и политики этничности в России / В. А. Тишков. — М.: Русский мир, 1997. — 532 с.

Стаття подана до редакції 24.10.2011