

Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні

Віктор Котигоренко,

кандидат історичних наук, вчений секретар
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
НАН України

Суверенізація України у процесі та після розпаду СРСР вимагала якісної трансформації системи управління суспільними відносинами. Етнонаціональна сфера не була винятком. Адже за радянської доби мета й стратегія національної політики в країні та визначення векторів її здійснення належали до виключної компетенції загальносоюзних компартійних і державних органів. Вони впроваджували імперські етнополітичні стандарти і забезпечували домінування російської етнокультурності з відповідним ідеологічним наповненням в такий спосіб, що республіканське керівництво було в цьому їхнім спільником і підлеглим провідником одночасно. Коли ж в останні місяці „перебудови” з’явилися перші ознаки реальної суверенізації республік, гостро актуалізувалося питання про їх суб’єктність в етнополітичній сфері.

Україна потребувала розроблення й упровадження правових та інституційних регуляторів, спроможних забезпечити подолання негативних наслідків національної політики комуністичного режиму, усунення розбалансованості демографічного, соціального, культурного, релігійного розвитку етнічно різних сегментів суспільства з урахуванням змін у фактичному статусі етнічних спільнот, виявлення, узгодження й реалізації інтересів громадян різної етнічної ідентичності, які проживали на українських теренах, а також тих, котрі повернулися й повертаються в Україну з місць насильницької депортації.

Завдання державного будівництва вимагали створення законоусталених умов консолідації різноетнічного соціуму на ґрунті спільної мети, рівності прав, свобод і обов’язків громадян. Потребували оптимізації зв’язки з українською діаспорою, громадянами, організаціями та установами держав, населення яких етноспоріднене українському.

Відповіддю на виклики часу стало розроблення адекватних суспільній ситуації правових засад реалізації етнонаціональних інтересів громадян України [1], а також формування системи державного етнополітичного менеджменту. В окремих публікаціях особливості становлення цієї системи розглядалися в найзагальніших характеристиках [2]. Тим часом, їх детальніший аналіз є важливим не лише в суто пізнавальному сенсі, а й для виявлення в структурі державної етнополітики „проблемних” ланок, робота яких потребує удосконалення.

22 лютого 1991 року Президія Верховної Ради УРСР ухвалила Постанову про інформацію Комісії Верховної Ради УРСР з питань культури та духовного відродження „Про стан роботи органів державного управління по створенню умов для розвитку культур національних меншин України”. В документі відзначалася тенденція до збільшення кількості об’єднань етнічних груп: на час розгляду питання в країні вже діяло 87 національно-культурних товариств, в тому числі 22 єврейських, 8 російських, 8 польських, 6 болгарських, 5 вірменських, 4 грецьких, 3 німецьких, по 2 кримськотатарських, караїмських, молдовських і румунських. В різних областях і містах країни відновлювалася діяльність національних професійних та самодіяльних театральних-концертних організацій і колективів, етнотрадиційних вірувань і релігійних громад. Було запроваджено теле- і радіопередачі національними мовами. У видавництвах „Веселка”, „Радянська школа” та інших збільшився випуск двомовних книг для дітей, підручників для національних шкіл. Йшлося й про суттєві недоліки: робота з цієї проблематики не мала системного характеру та наукового обґрунтування і прогнозування, ущемлювалися культурологічні інтереси, насамперед тих народностей, які не мають державних утворень за межами республіки, не на належному рівні надавалася матеріальна, фінансова, методична та кадрова допомога національно-культурним товариствам.

З огляду на суспільну актуальність порушених проблем, передбачалося: розглянути пропозиції щодо включення до порядку денного сесії Верховної Ради питань про утворення найближчим часом у системі республіканського управління Державного комітету УРСР у справах національностей, а також про проект Закону УРСР про національні меншини в Україні; доручити Раді Міністрів УРСР розробити у першому півріччі 1991 року Державну програму сприяння розвитку культур національних меншин України і подати її на розгляд Верховній Раді республіки, передбачивши у відповідних документах створення спеціалізованого видавництва з випуску літератури мовами національних меншин, звільнення від оподаткування національно-культурних товариств та встановлення пільг на оподаткування фінансово-господарської діяльності видавництв, культурологічних організацій, які працюють на відродження національних культур [3].

Після проголошення незалежності України реалізація й узгодження потреб етнічних спільнот стали обов'язком вже української держави, інтереси якої, порівняно з інтересами України як колишньої радянської республіки, набули принципово нових вимірів і цільових пріоритетів. Налагодження відповідного вимогам часу етнополітичного менеджменту стало завданням першорядного значення.

Сам термін „етнополітичний менеджмент” (від англ. **management** – влада, мистецтво управління, органи управління) – досить новий навіть для науковців, які працюють в Україні за етнічною проблематикою. Близький до нього за змістом термін „етнічний менеджмент” частіше зустрічається в зарубіжних виданнях, зокрема в американських [4].

У вітчизняній науковій літературі термін „етнополітичний менеджмент” пропонується розуміти як складову єдиної системи державного управління, на яку покладено завдання контролю та правового, а в межах чинного законодавства – й адміністративного регулювання міжетнічних відносин. У структурі етнополітичного менеджменту як частини більш загальної системи державного менеджменту, що здійснює контрольні-регулятивні функції у сфері суспільних відносин, виділяються, з певною мірою умовності, звичайно, конкретні рівні впливу на сферу, що належить до його компетенції. Перший рівень – стратегічний. Це – ухвалення загальнодержавних етнополітичних рішень на вищому законодавчому та виконавчому рівнях держави. Другий – тактичний. Він включає розроблення конкретних методів, заходів, підходів та засобів реалізації ухвалених рішень. Цим опікуються відповідні органи в структурі Кабінету Міністрів та в центральних урядових установах. І, нарешті, третій – оперативний рівень, на якому відбувається реалізація державної етнополітики в регіонах та відстежуються результати виконання попередніх завдань, доручень, рішень тощо. Ця робота покладена на регіональні підрозділи органів державного управління [5].

Таке тлумачення терміна „етнополітичний менеджмент” здається надто широким, таким, що веде до підміни ним поняття „етнонаціональна політика” держави. Зміст останньої, зазвичай, визначають як сукупність цілей і завдань, принципів і правових норм, напрямів, механізмів, форм і методів діяльності держави в сфері етнонаціональних відносин. У разі згоди з таким розумінням етнонаціональної політики саме до її складових, а не до складових етнополітичного менеджменту слід віднести стратегічний рівень впливу держави на етнонаціональну сферу (йдеться про рівень визначення цілей такого впливу та формування правових засад реалізації цих цілей).

Власне ж державний етнополітичний менеджмент, на наш погляд, здійснюється на рівнях, які вище виокремлені як другий і третій. Відповідно, серед функцій етнополітичного менеджменту можна

виокремити дві основні. Перша – оперативно-управлінська. Вона покладається на відповідні підрозділи Кабінету Міністрів України та спеціалізовану центральну урядову установу, а також на органи місцевої виконавчої влади, представлені відповідними управліннями й відділами у справах національностей та міграції. Друга функція названих структур виконавчої влади держави – імплементаційна (від лат. **implere** – наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати). Її зміст полягає в розробленні та здійсненні заходів, які забезпечують реалізацію основних напрямів державної етнополітики, представлених цільовими державними програмами, регулярно повторюваними й разовими – оглядами, фестивалями, конкурсами та іншими, доцільність яких визначається конкретною ситуацією та обставинами. Інституції державного етнополітичного менеджменту у межах своїх повноважень організують і контролюють виконання актів законодавства та досягнення цілей і завдань етнонаціональної політики держави, вивчають і узагальнюють її досвід (в тому числі в частині реалізації її правових засад), вносять пропозиції щодо їх вдосконалення й розвитку Верховній Раді України, Президентові України та Кабінетові Міністрів.

Отже, етнополітичний менеджмент являє собою інституціональну, оперативно-управлінську та імплементаційну складові ширшої галузі, якою є етнонаціональна політика. Саме в такому сенсі застосовуватиметься термін „етнополітичний менеджмент” у цьому тексті.

Стратегічний рівень державної етнонаціональної політики, в тому числі її нормативно-правову складову, представляють і формують насамперед Верховна Рада України, у складі якої діє Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, а також Кабінет Міністрів України і Президент України та його Адміністрація. У структурі уряду і президентської адміністрації функціонують головні управління з питань внутрішньої політики, до компетенції яких належать, зокрема, питання міжетнічних взаємин. Ці інститути державної влади ухвалили низку важливих правових актів і актуальних у сфері етнонаціональної політики рішень. Курс держави на забезпечення мовно-культурних потреб етногруп відображений, зокрема, у затверджених Кабінетом Міністрів Комплексних заходах щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2005 року, в Заходах щодо державної підтримки збереження культурної спадщини кримських караїмів і кримчаків на період до 2005 року, Програмі соціально-духовного відродження ромів України на період до 2006 року [6]. На забезпечення мовно-культурних потреб титульного етносу були спрямовані Указ Президента України „Про додаткові заходи стосовно державної підтримки національного книговидання і книгорозповсюдження”, затверджені Кабміном Комплексні заходи щодо всебічного розвитку та функціонування української мови, а також доповнення до них, якими українська мова була

визначена обов'язковою мовою ділового спілкування в органах державної влади та управління [7], Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004 – 2010 роки.

Стосовно ж менеджерських функцій держави, то в незалежній Україні в структурі її уряду постійно функціонував орган, покликаний реалізовувати державну етнонаціональну політику. Цей орган зазнавав реорганізацій, трансформацій і навіть перебував під загрозою повної ліквідації. Початок його існування й діяльності було покладено 12 лютого 1992 року створенням Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України. Це був перший центральний орган виконавчої влади незалежної держави, на який покладалися функції етнополітичного менеджменту. Одночасно до його компетенції було віднесено й ініціативну функцію висунення пропозицій щодо формування цілей і правових засад державної етнонаціональної політики.

Згідно з Указом Президента України від 26 квітня 1993 року на базі Комітету було утворено Міністерство України у справах національностей та міграції [8]. Через чотирнадцять місяців – 25 липня 1994 року Президент видав Указ про створення Міністерства України у справах національностей, міграції та культур [9]. Реорганізація розширила межі компетенції, але не змінила визначених попередньому міністерству напрямів діяльності в етносоціальній сфері. Указом Президента України від 26 грудня 1995 року міністерству повернули його попередню назву – Міністерство України у справах національностей та міграції [10]. Поставлені перед цією структурою завдання були тотожні тим, які виконувалися попереднім міністерством, за винятком тих, що стосувалися релігійно-культурних проблем. Однак організаційна структура відомства зазнала змін. Її функціональними одиницями було визначено управління етнонаціональних процесів в Україні та у справах української діаспори; управління національних меншин; управління у справах депортованих; управління у справах біженців та міграції; управління ситуаційного аналізу та інформаційного забезпечення; управління правового регулювання. Запроваджувалися посади радника з етнонаціональних проблем Криму та радника у справах української діаспори.

Новації засвідчили належний рівень розуміння керівництвом держави проблемності етносоціальних процесів, наявності в них конфліктогенних питань, потреби постійного спостереження за відносинами навколо них та їх регулювання для запобігання загостренню етнополітичної ситуації. Виокремлення етнонаціональних проблем Криму як окремої ділянки роботи свідчило про усвідомлення державною владою специфіки етнонаціональних відносин в АРК та її увагу до проблем, пов'язаних з репатріацією й облаштуванням депортованих у минулому етнічних спільнот, а також з необхідністю активнішої інтеграції кримського регіону в політико-правове, соціальне і культурне поле України.

У вересні 1996 року відбулася чергова реорганізація – Міністерство трансформувало в Державний комітет України у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції). Через скорочення штатів керівництву Держкомнацміграції довелося відмовитися від ряду важливих напрямів роботи, що зумовило зміни його внутрішньої структури: на базі вже існуючих підрозділів було сформовано два управління – етнонаціональних процесів та у справах національних меншин, а також управління у справах української діаспори. Після того, як Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1997 року в структурі Держкомнацміграції було відкрито Департамент мовної політики [11], з'явилося управління організаційного і методичного забезпечення розвитку мов в Україні.

Влітку 2000 року Держкомнацміграції України було ліквідовано. Для вирішення питань, що належали до його компетенції, утворили Державний департамент у справах національностей та міграції в складі Міністерства юстиції.

Остання реорганізація центрального органу виконавчої влади у сфері етнополітики сталася після ліквідації Департаменту Мінюсту згідно з Постановою КМУ № 1772 від 27 грудня 2001 року та на виконання Указу Президента України № 836/2001 від 13 вересня 2001 року „Про Державний комітет України у справах національностей та міграції”. 12 березня 2002 року Указом Президента України № 269/2002 було затверджено нове Положення, яким і досі регулюється діяльність відновленої установи.

Численні реорганізації спричинювалися різними обставинами. Очевидно, давалися взнаки динаміка рівня усвідомлення вищими посадовими особами держави, керівниками органів законодавчої й виконавчої влади специфіки етнонаціональних відносин в Україні та необхідності їх регулювання, а також прагнення віднайти оптимальні форми організації і функціонального навантаження всеукраїнської інституції з реалізації державної етнонаціональної політики. Нині це навантаження розподілене між управлінням у справах біженців та міграції (з відділами у справах біженців та міграції), управлінням у справах депортованих (з відділами нормативно-правового регулювання процесу репатріації та координації виконання державних програм), управлінням у справах національностей (з відділами міжнаціональних відносин та роботи з національно-культурними товариствами), управлінням у справах української діаспори та міжнародних зв'язків (з відділами у справах української діаспори та міжнародних зв'язків), а також сектором взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю.

Важливими ланками системи етнополітичного менеджменту української держави є Республіканський комітет у справах національностей та депортованих громадян Автономної Республіки Крим,

**Становлення державного
етнополітичного менеджменту в Україні**

Віктор Котигоренко

а також відповідні підрозділи на місцевому рівні – відділи у справах національностей та міграції обласних державних адміністрацій. У Києві відповідний підрозділ інституційований як управління. Поки що залишається відкритим питання про створення профільних підрозділів в окремих містах з поліетнічним складом населення, а також у районах, куди повертаються репатріанти і де частка мігрантів і вимушених переселенців є значною. Нині такий відділ міського рівня функціонує тільки в Севастополі.

Питаннями, що входять до компетенції державного етнополітичного менеджменту, разом з Держкомнацміграції та структурами президентської і обласних та міських державних адміністрацій опікуються також підрозділи Міністерства культури і мистецтв та Міністерства освіти і науки, Державного Комітету у справах релігій. Прикметною подією в питаннях інституційного забезпечення реалізації етнопонаціональних прав громадян України і впливу на цей процес їх громадських організацій стали заснування й діяльність в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), чия перша доповідь стосувалася також і проблем статусу нацменшин, задоволення їхніх потреб у різних сферах суспільного життя [12].

Організація владою діалогу й співпраці з етнічними спільнотами є однією з найпомітніших демонстрацій нею своєї етнополітичної суб'єктності. Важливим напрямом становлення й функціонування системи державного етнополітичного менеджменту став пошук державою оптимальних форм взаємодії її інституцій зі структурами громадянського суспільства для виявлення потреб етносів України та віднаходження оптимальних механізмів їх задоволення в інтересах усього соціуму та його окремих груп, а також для запобігання етнічним конфліктам. Серед цих форм – різні дорадчі органи при структурах державної влади.

На початку 1997 року Указом Президента України було утворено Раду з питань мовної політики при Президенті України, у грудні 1997 року – Раду представників національних громадських організацій України як дорадчий орган на громадських засадах при Державному комітеті України у справах національностей та міграції. Остання була організована відповідно до статті 5 Закону „Про національні меншини в Україні” та Положення про Держкомнацміграції. Керуючись Конституцією і законами України, указами та розпорядженнями Президента, постановами Верховної Ради і Кабінету Міністрів, Рада у межах своєї компетенції могла, зокрема, брати участь у розробці проектів законів та інших нормативних актів з питань міжнаціональних відносин, розвитку культур, мов і традицій національних меншин, у практичній реалізації державних програм у сфері освіти, культури, забезпечення прав і свобод національних меншин.

З ліквідацією 2000 року Держкомнацміграції виникла загроза втрати

організованої при комітетові Ради як важливого каналу співпраці та діалогу держави з етнічними громадами. Тому Указом Президента України від 22 липня 2000 року було утворено консультативно-дорадчу Раду представників громадських організацій національних меншин при Президентові України [13]. До її складу увійшли виключно представники національних меншин – без офіційних представників державних установ і відомств. У ході першого організаційного засідання Ради, яке відбулося на базі Міністерства юстиції, було сформовано робочу президію Ради і схвалено регламент її діяльності. Проведене в лютому 2000 року за участі членів Ради робоче засідання в Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин визначило напрями практичної співпраці двох інституцій у питаннях вдосконалення чинного законодавства у сфері захисту та забезпечення прав і потреб національних меншин України. Однак діяльність Ради, за оцінкою голови Держкомміграції Г. Москаля, не була позбавлена „чвар”, „крім конфліктів, у цій раді абсолютно нічого не було”; тому Президент вчинив „правильно і розумно”, ухваливши 29 вересня 2003 року Указ №1121/2003, яким вніс зміни до персонального складу Ради (увівши туди й представників структур державного управління) та призначив нового її голову – керівника Демократичної спілки угорців України народного депутата України І. Гайдоша [14].

Проводячи етнонаціональну політику держави, Держкомнаціміграції та профільні структурні підрозділи на місцях керуються вже згадуваними Положенням про Державний комітет України у справах національностей та міграції і Типовим положенням про управління у справах національностей та міграції Київської міської державної адміністрації, відділ у справах національностей та міграції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації [15]. Дотримання виконавчими органами вимог цих документів значно впливає на якість та ефективність діяльності держави як суб'єкта етнополітичних відносин. Ці документи визначають статус, функції, прерогативи та завдання профільних виконавчих структур у сфері етнополітики, формулюють принципи державної етнонаціональної політики та державного етнополітичного менеджменту, реалізація яких сприяє формуванню довіри інших етнополітичних суб'єктів до української держави і позитивно впливає на їхню готовність до діалогу й співпраці зі структурами державної влади та управління.

Згідно з Положенням про Держкомнаціміграції, важливим елементом реалізації державної етнонаціональної політики є залучення цього центрального органу виконавчої влади до аналізу й узагальнення законодавчої практики та його заохочення до розроблення пропозицій з удосконалення відповідного законодавства, делегування Комітетові повноважень з підготовки проектів та виконання міжнародних угод, що стосуються етнополітичної сфери.

Через виконавчі структури держава здійснює також контрольну функцію: на Держкомнацміграції та місцеві органи влади покладено обов'язок аналізувати тенденції етнонаціонального й етнокультурного розвитку та міграційних процесів. Контрольну функцію державні органи реалізують і через моніторинг дотримання в країні законодавства щодо прав осіб, які належать до національних меншин, репатріантів з-поміж депортованих у минулому за національною ознакою осіб, мігрантів.

Свою етнополітичну суб'єктність держава також реалізує як посередник і координатор відносин інших акторів етнонаціональної сфери. Так, на 1 січня 2002 року загальна кількість організацій тільки національно-культурного спрямування досягла 785, у тому числі зі всеукраїнським статусом – 32. Найбільше таких об'єднань було у Донецькій (89), Одеській (70), Дніпропетровській (40) областях та в Києві (57) [16]. 2002 року зареєстровано Всеукраїнську ромську організацію „Конгрес ромів України”. А вже восени 2003 року в країні нараховувалося 1076 національно-культурних товариств. До кінця 2004 року, за прогнозом голови Державного Комітету України у справах національностей та міграції, їх кількість може сягти 2500 [17].

Високі темпи збільшення кількості національно-культурних об'єднань свідчать про зростання плюралістичності суспільства і, водночас, про внутрішню диференціацію етнічних меншин України. Остання обставина стимулювала активістів деяких з них до утворення єдиних органів самоорганізації, що далеко не завжди знаходить масову підтримку в етнотрусах. Багатьма такі проекти сприймаються як претензії окремих лідерів і очолюваних ними об'єднань на монопольне представництво інтересів всього етносу перед українською та іншими державами й міжнародними інституціями.

Порівняно з іншими спільнотами, найменшою мірою таке сприйняття спостерігається серед кримських татар. Хоча в їхньому середовищі існує чимало об'єднань, котрі конкурують між собою за вплив на співвітчизників та право висловлювати їхні інтереси, вони виробили й розвивають такі форми представництва, як Курултай і Меджліс. Однак досі питання про офіційне визнання цих інституцій не вирішене – попри те, що доручення Мінюсту та Міннацміграції виробити стосовно цього пропозиції було дано ще 11 серпня 1995 року постановою Кабінету Міністрів „Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в АР Крим”. Офіційним представницьким органом кримських татар в Україні нині є Рада представників кримськотатарського народу при Президенті України. До її складу входять члени Меджлісу, діє вона на підставі президентських указів від 18 травня 1999 року та 7 квітня 2000 року. За певних умов, правова легітимація Курултаю та Меджлісу могла б відбутися через включення до схваленого парламентом у липні 2004 року Закону „Про відновлення прав осіб, депортованих за

національною ознакою” [18] такого тексту: „Громадяни України кримськотатарської, болгарської, вірменської, грецької, німецької національностей з числа депортованих за національною ознакою, а також їхні нащадки мають право на утворення виборних інституцій, уповноважених представляти їхні інтереси перед органами державної влади і місцевого самоврядування України”.

Спробу організаційної консолідації на етнічній основі зроблено також І з'їздом німців України, який у листопаді 1996 року вирішив утворити вищий представницький орган меншини – Фольксрат. Він на першому засіданні в лютому 1997 року постановив, що „основним елементом на всіх рівнях громадянської самоорганізації німців” буде товариство „Відергебурт” [19]. Однак, оскільки до товариства тоді входило лише 6 тисяч із майже 40 тисяч німців України, це означало претензію на протиправне прагнення лідерів меншої частини громади визначати долю більшості. Домагання особливого, „вищого” статусу Фольксрату та „Відергебурту” в житті німецької меншини із прерогативами щодо визначення напрямів розвитку всієї спільноти означало не тільки акцентування пріоритетності етногрупових прав порівняно з громадянськими правами особи, а й засвідчувало прагнення підпорядкувати індивідуальні права громадян України німецької національності волі навіть не всієї громади, а лише її активної меншості. Через невідповідність ряду положень про Фольксрат чинному законодавству цей орган не був зареєстрований Міністерством юстиції України.

І все ж прикметною ознакою етнополітики української держави є її зосередження не стільки на інших суб'єктах етнічних відносин, скільки на проблемних питаннях розвитку самих цих відносин, невирішеність яких, як правило, спричиняє випадки загострення суспільної ситуації. Подальше посилення проблемної спрямованості при визначенні цілей і завдань етнонаціональної політики орієнтує на перехід від галузевого принципу формування та реалізації цієї політики до переважно функціонального принципу [20]. Домінування відповідної моделі етнополітичного менеджменту сприятиме досягненню динамічної рівноваги між спільними для всіх громадян інтересами соціально-економічного і політичного розвитку та індивідуальними і груповими потребами етнонаціонального відродження. Поки що властива державному етнополітичному менеджменту орієнтація на окремі програми і заходи з вирішення проблем конкретних спільнот поступається орієнтації на розроблення програм зміцнення й підтримки полікультурності, поглиблення обізнаності етнічних спільнот про культури одна одної – як тих, що вже історично облаштувалися в Україні, так і тих (зокрема, груп біженців та інших іммігрантів), які збираються це зробити [21]. Найпоспідовніше прагнуть долати описану обмеженість державного

**Становлення державного
етнополітичного менеджменту в Україні**

Віктор Котигоренко

етнополітичного менеджменту Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, управління освіти деяких обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, при яких, на виконання доручення Міністерства освіти України, у 1998 – 1999 роках було створено науково-методичні групи з розробки питань полікультурної освіти, виховання взаємної поваги між представниками різних етносів, запобігання виникненню та розв'язанню конфліктних ситуацій, що виникають на національному і релігійному ґрунті [22].

Функціональність у регламентуванні діяльності структур державного етнополітичного менеджменту сприяє його інституційному вдосконаленню. Надані Держкомнацміграції і місцевим органам влади повноваження стосовно залучення до їхньої діяльності різного профілю спеціалістів та установ, утворення різних комісій, експертних рад і робочих груп, скликання нарад за тематикою, віднесеною до компетенції органів, відповідальних за етнополітичну сферу, дає змогу зосереджувати владно-управлінські, політичні, культурні, наукові, інформаційні та інші можливості для оптимізації етнополітичних відносин в країні: використовуються важелі „вертикальної” підпорядкованості та „горизонтальної” децентралізації структур виконавчої влади; забезпечується вжиття ефективних заходів щодо недопущення фактів ущемлення прав громадян за етнічною, релігійною чи мовною ознаками; утверджується принцип невідворотності адміністративної відповідальності органів виконавчої влади і посадових осіб за неналежне виконання та невиконання рішень у сфері міжетнічних відносин; упроваджуються демократичні форми організації й самоорганізації суспільства як чинники гармонійного розвитку всіх етнічних спільнот. Комплексність підходу до етнонаціональних проблем суттєво поліпшує етнополітичний менеджмент як складову управлінської системи, на яку покладено завдання зміцнювати державу і її територіальну цілісність. У підсумку це стає вагомим чинником зміцнення демократії, формування громадянського суспільства і утвердження в ньому етнічної толерантності, полікультурності й міжетнічного порозуміння, подолання міжетнічної упередженості та недовіри, дотримання динамічної рівноваги між інтересами всього суспільства і окремих громадян та етнічних спільнот.

Основним сегментом об'єктного поля державного етнополітичного менеджменту в Україні є етнокультурна сфера. Держава передовсім опікується розширенням можливостей національних меншин у користуванні та навчанні рідними мовами, підтримкою національних культурних традицій і забезпеченням умов сповідання своєї релігії, підготовкою національних культурно-освітніх кадрів, організацією національних навчальних закладів, сприянням випускові літератури, радіо- і телепрограм національними мовами тощо.

Тим часом більшої уваги з боку владних органів потребують пріоритетні

соціально-економічні та політичні інтереси етнічних і субетнічних спільнот. Наймасштабнішу спробу саме сюди спрямувати потенціал структур державного етнополітичного менеджменту було зроблено в Криму. І це можна вважати цілком виправданим хоча б з огляду на специфіку проблем облаштування й відновлення в правах репатріантів, особливо кримських татар. Як наголошував заступник Голови ВР АРК І. Умеров під час слухань у парламенті автономії 25 лютого 2004 року, на своїй історичній батьківщині кримськотатарський народ „перебуває в соціально-економічній ієрархії суспільства нижче, аніж інше населення півострова і, природно, потребує особливого захисту і особливого режиму забезпечення як економічних, так і політичних і культурних прав” [23].

У структурі Республіканського комітету в справах національностей і депортованих громадян (Рескомнац) було утворено Управління капітального будівництва, яке реалізовувало відповідні програми з облаштування депортованих. Однак його діяльність, на думку голови Ради Міністрів АРК С. Куніцина, себе не виправдала. Про це С. Куніцин говорив на засіданні уряду автономії 10 лютого 2004 року: „Рескомнац сьогодні перетворився на будівельний трест, хоча задумувався як орган, що опікується гармонізацією міжнаціональних відносин, соціальною і культурною політикою... Якщо ми не наведемо в цьому плані порядку, так і будемо будувати замість систем водоканалізації багатопверхові будинки, на які потім не вистачатиме по 7 мільйонів гривень на укріплювальні споруди...” Голова виконавчої влади автономії висловився за реорганізацію Управління капітального будівництва Рескомнацу та його переведення в структуру Головного управління капітального будівництва [24]. Є підстави розглядати такі критичні оцінки й організаційні заходи як визнання недосконалості саме менеджерської практики, а не як відмову від орієнтації державної етнополітики на розв’язання разом з культурними ще й соціально-економічних проблем етнічних спільнот.

Серед найважливіших умов реалізації цієї політики на всіх її векторах – дотримання чинного законодавства про права національних меншин та етнонаціональні права усіх громадян України, рішуча протидія будь-яким виявам ксенофобії на ґрунті міжетнічних відносин. Забезпечувати цей напрям мають як органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, так і прокуратура, судова гілка влади з Конституційним Судом України включно. Роль останніх як регуляторів етнонаціональних та інших суспільних відносин має зростати. Це не просто імператив правової держави, якою прагне стати Україна, а й веління специфіки міжетнічних відносин, їх тісного зв’язку з різними сферами життєдіяльності суспільства.

В цьому переконує історія з ухвалою Шевченківського районного у Києві суду від 28 січня 2004 року про припинення видання газети „Сільські вісті” згідно з вимогами статей 3 та 18 Закону України „Про друковані

засоби масової інформації (пресу) в Україні” за використання газети для „розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі” [25]. В цій історії впадає в око кілька фактів. Перший: за результатами розгляду у відкритому судовому засіданні позову громадської організації було ухвалене рішення про суворе покарання одного з наймасовіших видань, опозиційної спрямованості щодо чинної влади, тоді як деякі інші пресові органи розміщували й розміщують ксенофобські матеріали безперешкодно [26]. Другий: з огляду на встановлений законом порядок оскарження та набрання чинності судових рішень, газета вільно виходить, на її сторінках публікуються матеріали, які поляризують читачів у питаннях ставлення до співгромадян єврейської національності та їхньої ролі в українському суспільстві в цілому та у владі зокрема. Третій: ситуація з судовим рішенням про припинення випуску газети та полеміка навколо цього рішення і публікацій, через які воно було ухвалене, розвиваються в рік виборів Президента України і використовуються різними політичними силами в корпоративних інтересах. Четвертий: чинним законодавством, яким керувалася суддя районного суду, передбачена відповідальність за зловживання свободою діяльності друкованих ЗМІ для „розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі” саме засобу масової інформації – тобто власне газети, а не її редактора та автора чи авторів текстів.

Тим часом, газета є лише матеріальним носієм певних відомостей. Ці відомості збирають, інтерпретують і викладають у текстовій формі конкретні особи. Конкретні особи приймають рішення про використання газети і використовують її для поширення текстів з певними відомостями. Вони й мали б відповідати перед законом та власним людським і професійним сумлінням за зміст, якість, достовірність та масове поширення написаного й опублікованого на газетних шпальтах.

По суті, такою є позиція Міжнародної федерації журналістів (МЖФ). На II всесвітньому конгресі в Бордо 25 – 28 квітня 1954 року МЖФ ухвалила декларацію, доповнену на XVIII всесвітньому конгресі у Гельсінкі 2 – 6 червня 1986 року. Цей документ був визначений як стандарт професійної поведінки журналістів. У ньому йдеться про те, зокрема, що „журналіст повинен усвідомлювати небезпеку дискримінації, підтриману ЗМІ, і має робити все від нього залежне, аби запобігти дискримінації, що базується, серед інших аспектів, на засадах расової чи сексуальної належності, сексуальної орієнтації, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження”, а найтяжчими професійними злочинами мають вважатися такі прояви, як плагіат, навмисна дезінформація, наклеп, необґрунтовані звинувачення, прийняття хабарів у будь-якій формі за публікацію або замовчування якихось фактів [27].

Тим часом, рішення суду першої інстанції ґрунтоване на чинному

законодавстві, а не на стандартах журналістської етики. Громадськість чекає на вердикт Апеляційного суду. Позиція ж українського законодавця в питанні про відповідальність за використання друкованих ЗМІ зафіксована в ухвалених парламентом правових актах, і вона, очевидно, потребує свого оформлення в більш адекватних подібним ситуаціям в нормуючих формулах персоніфікованої і персональної відповідальності конкретних осіб за поширювані через ЗМІ відомості.

Важливими складовими об'єктного поля вітчизняного етнополітичного менеджменту є також взаємини України з іншими державами, особливо з історичними батьківщинами етнічних меншин, а також рівень і якість відносин зі своїми етнічними батьківщинами самих меншин та їхніх об'єднань, стосунки останніх з міжнародними організаціями тощо. Ця сфера також потребує ініціативного й дієвого опрацювання з боку держави та її управлінських структур [28]. Їм належить дбати про таке поєднання загальнонаціональних інтересів з інтересами і потребами етнічних громад, яке забезпечувало б не тільки розвиток останніх, а й зростання самосвідомості та консолідацію належних до них осіб як громадян України.

Отже, належна увага структур державного управління до всього спектра етнополітичних відносин, а не тільки до його окремих елементів, є необхідною умовою інтегративного розвитку і політичної консолідації багатоетнічного українського соціуму. Задля цього державний етнополітичний менеджмент має постійно саморегулюватися й самовдосконалюватися з урахуванням суспільних змін, на засадах забезпечення динамічного балансу між централізацією і децентралізацією управлінської діяльності, через вироблення й проведення єдиної державної етнополітичної політики і одночасне забезпечення необхідної самостійності органів регіональної влади й місцевого самоврядування. Активне залучення самих етнічних спільнот та їх організацій до процесу ухвалення важливих для них рішень теж посилюватиме функціональну дієвість виконавчої вертикалі.

Водночас делегування вищими ланками цієї вертикалі частини повноважень ланкам нижчим в умовах загальної демократизації суспільства і пов'язаного з цим процесом розширення етнополітичної суб'єктності суттєво ускладнює етнополітичні відносини. За цих умов владним органам важливо уникнути спокуси спростити ситуацію посиленням адміністративних методів регулювання та регламентування етнополітичної сфери. Адже адміністрування зазвичай рідко дає очікувані результати, надто у випадках, коли доцільність тих або інших управлінських рішень і дій не доводиться до свідомості етнічного загалу і не знаходить його підтримки. Невиправдане адміністрування взагалі може спровокувати появу деструктивних різновидів політичної мобілізації етнічних спільнот та їх гуртування навколо конфліктно орієнтованих лідерів, програм і гасел, спричинити етнічну солідаризацію на ґрунті

**Становлення державного
етнополітичного менеджменту в Україні**

Віктор Котигоренко

відмови від ліберально-демократичних цінностей та безкомпромісного протиставлення своїх інтересів інтересам інших суспільних суб'єктів з державою включно.

Література:

1. Див.: Проекты законов о языках – экспертный анализ. Изд. второе, дополненное / Науч. ред. Н. А. Шульга. – К., 2001. – 332 с.; **Рябошапко Л.** Правове становище національних меншин в Україні (1917 – 2000). – Львів, 2001. – 482 с.; **Котигоренко В.** Формування сучасного українського законодавства у сфері етнонаціональних відносин: єдність і протилежності концептуальних засад / Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – К., 2002. – Вип. 22. – С. 64 – 111 та ін.
2. Див.: **Євтух В. Б.** Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти. – К., 1997. – 214 с.; Його ж. Урядові та громадські організації у системі етнополітичного менеджменту України // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – К., 2001. – Вип. 15. – С. 136 – 143; Його ж. Етнополітичний менеджмент // Етносоціологія: терміни та поняття. Навчальний посібник. – К., 2003. – С. 220 – 226; Міжнародні відносини і національні меншини України: стан, перспективи / За ред. Р. Чілачави. – К., 2004. – 382 с. Фаховий аналіз літератури за темою містить книга: **Рафальський О.** Національні меншини України у ХХ столітті. Історіографічний нарис. – К., 2000. – 447 с.
3. Національні відносини в Україні у ХХ ст. Збірник документів і матеріалів / Редкол.: І. Ф. Курас (голова), М. І. Панчук та ін. – С. 457 – 459.
4. Див. про це: Євтух Є. Етнополітичний менеджмент... – С. 220.
5. Див.: **Євтух В. Б.** Етнополітика в Україні... – С. 100.
6. Зміст названих документів див. у: Захист прав національних меншин в Україні: Збірник нормативно-правових актів. – К., 2003. – С. 223 – 240.
7. Зміст названих документів див. у: Президентський вісник. – 2000. – № 21. – С. 31 – 32; Офіційний вісник України. – 2000. – № 25. – С. 149 – 155.
8. Етнополітика в Україні: Документи і матеріали. – К., 1998. – С. 179.
9. Там само. – С. 181.
10. Там само. – С. 182.
11. Етнополітика в Україні: Документи і матеріали. – С. 291.
12. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000. – 377 с.
13. Урядовий кур'єр. – 2000. – 24 липня.
14. Див.: Форум націй. – 2003. – №10/17 (жовтень). – С. 2, 8.
15. Повний текст Типового положення див.: Офіційний вісник України.

– 2001. – №7 (2 березня). – С. 129 – 132.

16. **Чілачова Р., Пилипенко Т.** Пріоритети та стратегія реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України // Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві. – С. 51, 305 – 306.

17. Стабільність міжнаціональних відносин в Україні – наше основне завдання / Розмова Т. Хорунжої з Головою Держкомнацміграції України Г. Г. Москалем // Форум націй. – 2003. – №10/17 (жовтень). – С. 3.

18. Довідково: Цей закон не набрав чинності через вето Президента України.

19. Deutscher Kanal. – 1996. – № 2 (Februar).

20. **Євтух В.** Урядові та громадські організації... – С. 137 – 140.

21. Див.: Україна: етнонаціональна палітра суспільного розвитку. – К., 1997. – 272 с.; **Римаренко Ю. І.** Національний розвій України: проблеми і перспективи. – К., 1995. – 272 с.

22. Бюлетень Державного комітету України у справах національностей та міграції. – №3. – 1999. – С. 18.

23. Контекст-Медиа / Крым. – 2004 г. – 25 февраля // <http://www.context.ua.com>.

24. Новости. – Вып. 2 (53). – 2004. – 10 февраля. – 19.20 // Крымское Информационное Агентство // <http://www.kicenter.crimea.ua>.

25. Цивільна справа №2-1211С4 р. Рішення ім'ям України. 28 січня 2004 року. Шевченківський районний суд м. Києва // <http://www.mignews.com/ua>.

26. Про пресові публікації з ознаками ксенофобії див.: Вибори 2002 у контексті міжнаціональних відносин. Матеріали моніторингу, проведеного за підтримки „Фонду сприяння демократії” посольства США, Київ. – Випуск п'ятий (Керівник групи експертів В. Міндлін) / Конгрес національних громад України. – К., 2002. – 55 с.

27. Принципи МФЖ щодо поведінки журналістів // <http://www.irex.kiev.ua/promedia/belect.php> – ProMedia.

28. Детальніше див.: **Котигоренко В.** Вплив зовнішніх чинників на етнополітичну ситуацію в Україні // Людина і політика. – 2001. – №4(16). С. 10 – 28.