

Розділ 1 ЕТНОПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

Олександр Майборода

ПРИНЦИП СИСТЕМНОСТІ В УПРАВЛІННІ ЕТНОПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Наявність прямої залежності між досягненням мети, виконанням завдань державної етнонаціональної політики та ефективністю механізмів її реалізації не потребує будь-яких доказів. Беручи до уваги постулюючий характер цього твердження, можна зосередитися на питанні про якісні властивості сукупності механізмів реалізації державної етнонаціональної політики, завдяки яким (і механізмам, і їхнім властивостям) забезпечується її ефективність.

Постулюючим можна вважати інше положення — що сукупність механізмів реалізації державної етнонаціональної політики відповідає своєму призначенню лише за умови, коли вона набуває характеру системи з усіма властивостями, що мають бути притаманні останній. Відповідно, моделювання цієї сукупності потребує врахування бодай загальних уявлень про систему як певний теоретичний конструктор.

Говорячи про сукупність етнополітичних механізмів як систему, вкрай важливо уникнути розуміння цієї сукупності як звичайного переліку її складових, тобто як звичайної структури. Між тим, хоча система і структура перебувають у нерозривній єдності, вони не тотожні. Систему зазвичай визначають множинністю елементів з відносинами і зв'язками між ними, якими утворюється її цілісність. Структура також визначається як відносно стала єдність елементів, їх відносин і цілісності об'єкта¹. Однак, хоча кожна система має свою структуру, не кожна множинність складових (елементів) є системою.

Для того, щоб множинність елементів стала системою, вона повинна набути ряд характерних властивостей — цілісність, ієрархічність взаємозв'язків між елементами, їх впорядкованість, наявність у них спільної функції². Тобто система заявляє про себе своєю поведінкою, своїм функціонуванням, яке забезпечується процесами управління нею. З цього приводу серед фахівців з на-

уки державного управління утвердилася думка, що організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, яка характеризує відносини зв'язків між ними, котрі виражають взаємодію і координацію елементів усередині цієї системи. При цьому структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, який змінюється. Отже, організаційна структура державного управління — це сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підпорядкованості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною і керованою системами³.

Для обговорення питання про оптимальну структуру механізмів державної етнонаціональної політики та про системність їх взаємодії насамперед необхідно відрізнити їх від етнополітичного менеджменту. Щодо співвідношення змісту обох понять існують різні погляди. Зокрема, пропонується розуміти етнополітичний менеджмент за його функціональним змістом як розробку та законодавче оформлення імперативних настанов (законів, указів тощо), контроль за виконанням законодавчих та нормативних актів у сфері міжетнічних відносин, організацію взаємодії — створення регіональної структури управління. По суті, йдеться про контроль-регулятивні функції держави у сфері міжетнічних відносин. Разом з тим, у структурі етнополітичного менеджменту виділяються такі рівні, як стратегічний — прийняття етнополітичних рішень Президентом або парламентом, тактичний — розробка Кабінетом Міністрів конкретних методів, заходів, підходів та засобів впровадження прийнятих рішень, та оперативний — реалізації регіональними підрозділами державного управління державної етнополітики у регіонах та відслідковуванні результатів впровадження минулих рішень. На цій основі у структурі етнополітичного менеджменту виділяються два рівні — операційний (управлінський), який включає центральні та місцеві органи виконавчої влади, та імплементаційний, що включає різноманітні програми та заходи у сфері державної етнополітики⁴.

Таке тлумачення терміна «етнополітичний менеджмент» викликало серед фахівців сумніви як надто широке, таке, що веде до підміни ним поняття «етнонаціональна політика держави». Сумніви видаються слушними, оскільки не можна заперечити

думки, що сукупність цілей і завдань, принципів і правових норм, напрямів і механізмів діяльності держави в етнополітичній сфері становлять собою зміст державної етнонаціональної політики. Тобто, визначення стратегії етнонаціонального розвитку, цілей державного впливу на нього має бути віднесене до складових державної етнополітики. Отже, до функцій етнополітичного менеджменту мають бути віднесені оперативно-управлінська та імплементаційна. Перша полягає у програмному забезпеченні етнополітичної стратегії силами Кабміну, в т.ч. спеціалізованої урядової установи, органами місцевої влади та їхніми спеціалізованими підрозділами. Друга полягає у реалізації основних напрямів державної етнополітики, представлених цільовими державними програмами, різноманітними заходами, зміст яких визначається конкретною ситуацією та обставинами. Тобто, до функцій державного етнополітичного менеджменту має належати контроль за виконанням актів законодавства, за реалізацією цілей і завдань етнонаціональної політики держави, вивчення й узагальнення досвіду цієї політики, в т.ч. в частині її правового забезпечення, внесення пропозицій щодо їх вдосконалення. Виходячи з цього, етнополітичний менеджмент пропонується розуміти як інституціональну, оперативно-управлінську та імплементаційну складову більш широкої галузі, якою є етнонаціональна політика⁵.

Серед фахівців з державного управління поширена також думка про тотожність понять «етнополітичний менеджмент» та «управління»⁶. Інколи, навпаки, управління, по суті, ототожнюється з державною етнополітикою, коли воно визначається як цілеспрямована діяльність із регулювання етнонаціональних відносин, що містить у своїй основі теорію, принципи, головні напрями, систему заходів реалізації, визначення цілей, вибір шляхів, форм та методів їх досягнення⁷.

Однак незалежно від співвідношення і співвідпорядкованості етнополітичного менеджменту як управління етнонаціональними процесами і державної етнонаціональної політики, система їх механізмів визначається насамперед функціональним призначенням їх елементів. Функції ж механізмів державної етнополітики, у свою чергу, визначаються потребами реалізації їхніх цілей. Тим самим спрацьовує загальний принцип державного управління — «стратегія визначає структуру». Іншими словами, структура центральних і місцевих органів виконавчої влади формується під впливом такого фактора, як визначення спектра їхніх цілей

і функцій⁸. «Таким чином, організаційна структура і функціональна структура державного управління органічно взаємопов'язані. Немає органів державної влади поза їх управлінськими функціями. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури. Вони зумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів виконавчої влади і характер взаємозв'язків між ними, архітектуру всієї системи. На практиці організаційна і функціональна структура постають як одне ціле — організаційно-функціональна (організаційна і функціональна) структура державного управління. Йдеться про сукупність (систему) органів державної влади (в цілому, на певному рівні або за відповідним напрямом), що побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури державного апарату.

Організаційно-функціональна структура державного управління — це певним чином організований, функціонально взаємопов'язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин), які забезпечують функціонування системи управління в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організації взаємодії і співпідпорядкованості. Вона визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами та об'єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління»⁹. Сказане повністю може поширюватися і на систему механізмів реалізації етнонаціональної політики держави.

В цьому разі ми у звільняємо себе від розгляду питання про залежність системи механізмів державної етнополітики від її цілей. Наша увага має бути більшою мірою зосереджена на питанні про залежність структури цієї системи від функціонального призначення її елементів. Тут ми знову маємо спиратися на загальні положення науки про державну політику і державне управління.

Визначальна функція органів державного управління, у т.ч. етнополітичною сферою, полягає у забезпеченні вирішення основоположних завдань політики держави. Спеціалістами з теорії державного управління виділяються принаймні три етапи приведення в дію механізму реалізації державної політики. Мабуть, не буде помилкою перенести їхні міркування і на сферу етнонаціональної політики держави.

Першою ланкою є забезпечення народного представництва у державному управлінні через виборчий процес¹⁰. У застосуванні

до етнополітичної сфери має йтися про можливість для етнічних спільнот бути адекватно представленими у тих державних органах, чия функція полягає у законодавчому забезпеченні етнонаціональної політики, у прийнятті важливих для них рішень, в участі щодо їх імплементації та у контролі за нею. Відповідно, тими елементами у системі механізмів етнополітики держави, на які має бути зосереджена першочергова увага, повинні вважатися парламент, Президент, місцеві представницькі органи.

Друга функція механізмів реалізації державної політики полягає у розробці стратегії розвитку певної сфери та виробленні відповідних рішень як законодавчого, так і оперативного характеру. При цьому звертається увага на те, що функція розробки стратегії може виконуватися як парламентом, так і центральними виконавчими органами, які за будь-якого варіанту виконують функцію практичної реалізації стратегічних рішень¹¹.

Нарешті, третьою функцією системи механізмів реалізації державної політики є процес здійснення оперативного управління. Зміст цієї функції полягає у забезпеченні контролю управлінського процесу й самокорекції його режиму, зокрема у вирішенні конфліктів, у виконанні арбітражних обов'язків, у правовому нагляді тощо. При цьому звертається увага на наявність ієрархії функціональних блоків, з якої випливає проблема субординації між носіями державних повноважень, координації між суб'єктами та об'єктами державного управління¹².

Застосовуючи положення загальної теорії державного управління до етнополітичної сфери, можна стверджувати, що, виходячи зі свого функціонального призначення, елементи системи механізмів забезпечення реалізації етнонаціональної політики в Україні повинні бути скорельованими згідно з розмежуванням понять «етнонаціональна політика» і «етнополітичний менеджмент». Якщо перше є ширшим, таким, що вбирає і друге поняття, то, відповідно, органи державного управління етнополітичною сферою мають складатися як і з таких, що визначають стратегію її розвитку, так із тих, що здійснюють контроль за імплементацією рішень.

На перший погляд, цілісність системи механізмів реалізації державної етнополітики має означати, що їх розмежування на ті, що є елементами власне етнополітики держави, і ті, що входять до етнополітичного менеджменту, є зайвим. Тим не менше, таке розмежування потрібне тому, що етнополітика держави як система

і етнополітичний менеджмент як її підсистема повинні кожна мати свою структурну ієрархію, відповідно свій регулюючий елемент, свою специфіку організації внутрісистемних зв'язків, свій порядок функціонування. Не визначивши таких деталей, можна внести плутанину в систему механізмів реалізації державної політики, наділяючи кожний з них не властивими йому функціями.

Виходячи із того, що державна етнополітика ієрархічно підпорядковує собі етнополітичний менеджмент, логічним буде визнати, що регулюючим елементом усієї системи механізмів реалізації етнополітики має визнаватися той, що виконує функцію її нормативно-правового і концептуального забезпечення, тобто здійснює стратегічне моделювання.

Такими інституційними елементами є насамперед Верховна Рада та Президент України, які уповноважені здійснювати розробку стратегії зовнішньої та внутрішньої політики країни. Безпосередньо до цієї справи долучається і Кабінет Міністрів, який одночасно є і керівним виконавчим органом, що здійснює регулювання процесу реалізації стратегії щодо етнополітичної сфери, і безпосереднім учасником її розробки як суб'єкт, що володіє правом законодавчої ініціативи. Тим самим він стає зв'язуючою ланкою між загальною системою механізмів реалізації етнополітики та етнополітичним менеджментом як її підсистемою.

Етнополітичний менеджмент, який полягає в оперативно-управлінській діяльності, в алгоритмі реалізації стратегії етнополітики регулюється, насамперед, рішеннями Верховної Ради та Президента. В той же час, він може розглядатися і як окрема система, яка регулюється Кабміном як безпосередньо, так і через спеціалізовану державну цільову установу. Саме уряд як виконавець державного бюджету має можливість і право затверджувати та фінансувати всеукраїнські програми, орієнтовані на реалізацію завдань державної етнонаціональної політики. Уряд запускає у дію і забезпечує функціонування механізму об'єднання зусиль усіх органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій та установ у досягненні цілей, визначених стратегією етносоціального розвитку, з урахуванням регіональних відмінностей і потреб етнополітичних суб'єктів.

Кабмін, безумовно, є найвищим елементом структури етнополітичного менеджменту і, як такий, має вважатися елементом регулюючим. Однак безпосереднє регулювання етнополітичної сфери він уповноважує здійснювати спеціалізований цільовий орган

державного управління. Успішне функціонування цього органу прямо залежить від його політико-правового статусу, оскільки останній забезпечує можливості у керуванні іншими структурними елементами, координацію їх дій, спрямування їх на виконання різноманітних програм, планів і конкретних доручень.

Постійні зміни у статусі цього органу — від міністерства до комітету, потім до департаменту Міністерства юстиції і знову до комітету, а також у сфері його компетентності — поєднання етнополітичних завдань із завданнями у сфері міграції, а потім релігії суттєво послаблювали його системоутворюючі можливості, його здатність керувати всією системою механізмів реалізації державної етнополітики, до структури якої входять ієрархічно нижче розташовані спеціалізовані органи управління місцевого рівня.

Структура механізмів реалізації державної етнополітики (Кабмін, центральний і місцеві спеціалізовані органи) набуває системності лише за умови, що усі елементи цієї конструкції включаються у функціональну взаємодію, яка відбувається за певними правилами, згідно зі встановленим порядком. У системі етнополітичного менеджменту порядок її функціонування, характер внутрісистемних зв'язків визначається ієрархічно найвищим органом управління — Кабміном і має правову форму у вигляді положення про місцеві органи, відповідальні за реалізацію етнополітичної стратегії.

На сьогодні центральним спеціалізованим органом, відповідальним за етнополітичну сферу, є Державний комітет України у справах національностей та релігій. Затверджене постановою Кабміну № 201 від 14 лютого 2007 р. Положення про Комітет передбачає серед покладених на нього завдань і виділених йому компетенцій також і ті, що стосуються його регулюючої ролі у системі механізмів реалізації державної етнополітики. Серед такого роду завдань — участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, управління у зазначеній сфері, міжгалузєва координація та функціональне регулювання з питань, що належать до його компетенції, координація роботи з підготовки і здійснення органами виконавчої влади заходів, що випливають з їх завдань, участь у забезпеченні розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення їх на розгляд уряду, забезпечення його виконання.

На цій основі Комітет готує пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, міграції, етномовної політики, забезпечення захисту прав національних меншин України, осіб, які повернулися, біженців та інших категорій мігрантів, а також у сфері релігії, відносин із церквою і релігійними організаціями; бере у межах своїх повноважень участь у розробленні проектів Державного бюджету та Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших державних програм, які своїми відповідними частинами стосуються міжнаціональних відносин; вивчає та аналізує тенденції етнонаціонального та культурного розвитку національних меншин України, етномовних та релігійних процесів у державі, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань; забезпечує взаємодію органів виконавчої влади під час здійснення ними заходів етнополітичного характеру; надає організаційно-методичну та консультативну допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у вирішенні етнополітичних питань; бере участь у розробленні проектів міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує виконання визначених міжнародними договорами зобов'язань України; подає в установленому порядку пропозиції щодо зупинення дії або скасування актів центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій, рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, посадовими особами підприємств, установ і організацій усіх форм власності, що суперечать законодавству, яким регулюються міжетнічні відносини; організовує в установленому порядку професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників свого центрального апарату, відповідних органів Автономної Республіки Крим, структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, органів міграційної служби; розподіляє, відповідно до законодавства, кошти і матеріальні ресурси, виділені на вирішення етнополітичних питань, та контролює їх використання.

Регулятивна властивість Держкомнацрелігії закріплена і наданими йому правами — представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; залучати в установленому порядку спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для розгляду

питань, що належать до його компетенції; утворювати в разі потреби за погодженням з іншими заінтересованими органами виконавчої влади комісії, експертні та консультативні ради, робочі групи; отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

Положенням передбачено, що Комітет здійснює свої повноваження безпосередньо та через підпорядковані йому, відповідно, органи Автономної Республіки Крим, структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. При цьому він взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами іноземних держав.

Крім того, встановлено, що у випадках, передбачених законодавством, рішення Комітету, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами¹³.

Управління Комітетом системою механізмів реалізації державної етнополітики на практиці реальне за наявності принаймні двох умов — перебування в його ієрархічному підпорядкуванні структури уніфікованих підрозділів, націлених на виконання тождних з ним функцій, та уніфікованого регламентування їх діяльності.

Щодо першої умови, то вона виконувалася до 2005 р., коли тривалий час у структурах усіх обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій функціонували окремі підрозділи (управління, відділи) у справах національностей, які у своїй діяльності керувалися Типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2001 р. № 132¹⁴.

Фахівцями відмічалось, що дотримання виконавчими органами вимог цього документа значною мірою впливало на якість та ефективність діяльності держави як суб'єкта етнополітичних відносин. Названий документ визначав статус, функції, прерогативи та завдання профільних виконавчих структур у сфері етнополітики, формулював 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 управління¹⁵. Наявність спеціалізованих підрозділів дозволяє у більшості регіонів постійно відстежувати, аналізувати та вивчати міжетнічні відносини та стан забезпечення етнокультурних потреб представників різних національностей, зустрічатися з лідерами національно-культурних товариств, спільно з ними обговорювати наболілі проблеми та визначати шляхи їх подолання¹⁶. В результаті державна етнонаціональна політика в Україні набувала таких позитивних рис, як конкретність та адресність, відповідність загальним правовим нормам та порівняно оперативне реагування на найбільш нагальні, особливо гострі, сутнісні й актуальні проблеми та інтереси етнічних спільнот. Відмітною ознакою етнополітичної суб'єктності Української держави ставало зосередження її зусиль не стільки на суб'єктах етнічних відносин, скільки на проблемних питаннях розвитку самих цих відносин — економічних, соціальних, культурних та інших, невирішеність яких, як правило, й спричиняє випадки загострення суспільної ситуації. З подальшим посиленням проблемної спрямованості у визначенні цілей етнонаціональної політики постало питання про перехід від галузевого принципу формування та реалізації цієї політики до переважно функціонального принципу. Домінування відповідної моделі етнополітичного менеджменту мало б сприяти досягненню динамічної рівноваги між спільними для всіх громадян інтересами соціально-економічного і політичного розвитку та індивідуальними і груповими потребами етнонаціонального відродження¹⁷.

Починаючи з травня 2005 р. у затверджених Кабміном примірних переліках управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій окремі структурні підрозділи у справах національностей не були передбачені. Наслідком стало зменшення на місцях структури органів управління етнонаціональними процесами і міжетнічними відносинами. На 2007 р. реалізація етнонаціональної політики на рівні управлінь держадміністрацій здійснювалася лише у двох областях — Одеській та Івано-Франківській, а також у м. Києві. У шести областях — Вінницькій, Донецькій, Закарпатській, Київській, Миколаївській та Полтавській функціонували окремі самостійні відділи у справах національностей. У Львівській, Черкаській та Чернівецькій областях аналогічні

відділи діяли у складі різних управлінь. У Житомирській області завдання з реалізації етнонаціональної політики покладено на відділ зв'язків з об'єднаннями громадян. У шести областях — Рівненській, Харківській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій, Волинській та у м. Севастополі державна етнополітика реалізується на рівні профільних секторів, а ще у шести областях — Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Кіровоградській, Тернопільській та Чернігівській — ці функції виконує лише один фахівець. Крім того, одні з названих підрозділів займалися, відповідно до нинішніх функцій центрального спеціалізованого органу, національними і конфесійними питаннями, інші — тільки національними, чим суттєво утруднювалося об'єднання структурних підрозділів у систему, об'єднану спільною функцією.

Об'єднанню підрозділів на місцях у єдину систему суттєво заважає неуніфікованість їх функціональних обов'язків. Так, згадане типове положення про місцеві підрозділи управління національними питаннями не відносило до переліку їх завдань, приміром, підготовку пропозицій до місцевих бюджетів у частині фінансового забезпечення програм, спрямованих на вирішення етнічних проблем, як і не наділяло їх правом утворювати в разі потреби різного роду комісії або робочі групи у складі представників інших структурних підрозділів та органів місцевого самоврядування, а тільки дозволяло залучати їх до розгляду відповідних питань або скликати для цього наради. Окремий пункт типового положення, що управління або відділ взаємодіє з іншими структурними підрозділами місцевої адміністрації, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, хоча і повторює відповідний пункт положення про державний комітет, не будучи супроводжений пунктами про аналогічні права, не міг достатньо сприяти посиленню функціональної ролі місцевих органів державного управління.

На практиці на місцях завдання, що покладалися на структурні підрозділи держадміністрацій, часто ставилися у ще більш короткій версії, ніж та, що передбачалася типовим положенням.

Приміром, завдання відділу у справах національностей Миколаївської облдержадміністрації обмежуються забезпеченням дотримання законодавства стосовно національних меншин, здійсненням заходів щодо розселення та облаштування депортованих осіб різних національностей, які повертаються в Україну, а також допомогою їх адаптації у нових умовах, сприянням задоволенню

національно-культурних, мовних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, їхнім зв'язкам з Україною¹⁸.

На Управління у справах національностей та релігій Одеської ОДА щодо сфери міжнаціональних відносин покладено лише одну функцію — забезпечення міжнаціонального миру і злагоди. Відповідно, основними напрямками діяльності управління визначено забезпечення дотримання законодавства стосовно національних меншин; реалізація державної політики щодо міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин, а також зв'язків з українцями, які проживають за межами України; сприяння задоволенню національно-культурних, мовних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, їхнім зв'язкам з Україною; забезпечення права національним меншинам на національно-культурну автономію; забезпечення виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, створення умов для розвитку та використання мов інших національностей; створення рівних можливостей для всіх громадян незалежно від етнічного походження; запобігання будь-яким проявам національної та релігійної винятковості, нетерпимості до громадян будь-якої іншої національності, розпалювання ворожнечі та ненависті на національному ґрунті¹⁹.

Основні завдання Відділу у справах національностей Полтавської ОДА щодо етнополітичної сфери полягають у реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, сприяння консолідації та розвитку української нації, забезпечення прав національних меншин; у забезпеченні дотримання законодавства стосовно національних меншин України та осіб, депортованих за національною ознакою, які повертаються в Україну, у здійсненні заходів щодо їх розселення та облаштування; сприяння їх адаптації та інтеграції в українське суспільство; у координації діяльності місцевих органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин; у сприянні задоволенню національно-культурних, мовних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами України, а також налагодженню та зміцненню їх зв'язків з Україною²⁰.

Виділені проблеми мають бути вирішені Постановою Кабміну від 1 серпня 2007 р., якою обласним та Севастопольській міській державним адміністраціям рекомендовано ввести у свої структури

відділи з міжконфесійних питань. Однак ця рекомендація не стосується структурних підрозділів районних адміністрацій. У них етнополітична проблематика найвірогідніше буде або зосереджена в одному з підрозділів (зазвичай ним буває відділ або сектор з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю), або розподілена між цим та іншими підрозділами, чий профіль роботи стосується національних меншин (приміром, відділів культури і туризму, освіти)²¹.

Потреба у спеціалізованих підрозділах, що здійснюють державну етнонаціональну політику, актуальна не лише для держадміністрацій, а й для органів місцевого самоврядування. Науковці, які досліджували стан етнополітичної сфери в регіонах, вказували, зокрема, на необхідність введення таких підрозділів на первинному рівні в органах місцевого самоврядування з метою, зокрема, підвищення рівня підготовки та перепідготовки кадрів, які працюють у галузі етнонаціональних відносин²².

Залежність структури механізмів реалізації державної етнополітики від стратегії останньої веде за собою необхідність торкнутися питання про інші чинники формування системних зв'язків між цими механізмами, правил, що регламентують порядок їх взаємодії. Насамперед, йдеться про сукупність законодавчих норм, якими має керуватися державна політика в етнонаціональному питанні. Звісно, дотримання правових норм, як міжнародних, так і вітчизняних, насамперед є функціональним обов'язком механізмів реалізації державної етнополітики, одним із завдань державного управління. В той же час, утвердження у країні тих або інших правових норм визначає і характер цієї політики, а отже право може розглядатися як один з механізмів її реалізації, під дією якого формується її якісний стан.

Право, яким забезпечується захист і підтримка об'єктів етнополітики, проявляє себе в актах національного законодавства, у приєднанні України до міжнародних правових документів, у правових актах Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення розвитку етнічної, мовної та культурної самобутності національних меншин.

Українським законодавством передбачено також захист прав і свобод національних меншин шляхом укладання міжнародних договорів. Прикладом цього є договори України з рядом сусідніх держав, якими передбачено встановлення з ними відносин партнерства і добросусідства.

Право може бути одним з механізмів реалізації державної етнонаціональної політики лише за наявності органів, відповідальних за його послідовне і неухильне застосування на практиці. Таким чином, при моделюванні структури цих механізмів не можна оминати ті органи державного управління, що відповідальні за дотримання законності і за забезпечення правопорядку у країні.

У системі державного управління України утворено сукупність органів, до чіх функціональних обов'язків входить практичне втілення правових засад етнополітики держави і правове регулювання етнополітичної сфери.

Насамперед, необхідно вказати на органи юстиції, які, поперше, здійснюють підготовчу роботу щодо прийняття правових актів, по-друге, забезпечують у судовому порядку розгляд конфліктних ситуацій у міжетнічних відносинах та у відносинах між етнічними спільнотами і державою. За характером і змістом судових рішень значною мірою можна визначити дотримання у країні принципу справедливості і практичної рівності усіх суб'єктів етнонаціональної політики. Лакмусовим папірцем у цьому питанні для національних меншин може бути позиція судових органів Криму у земельному питанні. Формальна правова обґрунтованість судових рішень щодо незаконності самозахоплень земельних ділянок кримськими татарами та виконання цих рішень, на жаль, не супроводжується прийняттям ідентичних рішень та виконанням щодо незаконної роздачі земель місцевою владою. Як наслідок, органи юстиції в очах населення можуть поступово втратити моральну легітимність, що неминуче потягне за собою зневагу до права як важливого механізму реалізації державної етнополітики.

Важливу роль у функціонуванні права як механізму реалізації етнонаціональної політики належить органам прокуратури і служби безпеки. Вони наділені повноваженнями виступати ініціаторами переслідування тих, хто провокує міжетнічну ворожнечу та здійснює дискримінацію за національною ознакою. Органи прокуратури і служби безпеки в Україні періодично ініціювали такі переслідування, але далеко не завжди їхні ініціативи знаходили підтримку у судових органах. Значною мірою це пов'язано не зі структурними зв'язками всередині системи механізмів державної етнополітики, а з нечіткістю правових визначень тих вчинків, які мали б підпадати під дію відповідних законів.

Органи Міністерства внутрішніх справ, функцією яких є щоденне забезпечення правопорядку, як правило безпосередньо причетні

до розгляду ситуацій, пов'язаних з міжетнічними відносинами. Особливо посилилась їхня функція у реалізації етнополітики держави після переведення під їхню юрисдикцію міграційних питань. Діяльність органів МВС найчастіше привертає увагу ЗМІ та громадських організацій, будь-які їхні дії, що виходять за межі наданих повноважень, зазвичай тлумачаться як прояв державної етнополітики, як демонстрація її моральних і правових засад. Тим самим небезпека моральної делегітимізації права посилюється ще більшою мірою, оскільки неправові вчинки представників правопорядку залишають у суспільній свідомості вельми глибокий емоційний слід.

До структури механізмів, якими забезпечується реалізація етнополітики держави, треба віднести і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Він не має розпорядчих повноважень стосовно органів державного управління, але наділений можливостями впливати на їхні дії, спираючись на авторитет міжнародного права, за дотриманням положень якого у країні він покликаний стежити, та міжнародних організацій, з якими він тісно співпрацює.

Використовувати авторитет міжнародного права і міжнародних організацій як суб'єктів нейтральних, неупереджених і незаангажованих у внутрішні справи України, як і свій власний авторитет Уповноважений може лише за умови, що він, як це передбачено законом, не має представницького мандату, не виконує оплачувану роботу в органах державної влади, місцевого самоврядування, у громадських організаціях, на підприємствах та установах (за винятком творчої роботи), не є членом будь-якої політичної партії²³. На жаль, проходження Уповноваженого до парламенту за списком Партії регіонів на виборах 2006 р. і наступне його поновлення на цій посаді (хай і з відмовою від депутатського мандата) дає підстави для сумнівів щодо відповідності цього інституту в Україні вимогам рівного ставлення до кожного з громадян держави. По суті, в Україні стався випадок використання особи Уповноваженого задля політичної реклами, що суттєво підважило авторитетність цієї посади, а отже і здатність її бути ефективним механізмом захисту прав осіб, що належать до національних меншин.

Функціональна роль угод за участю України, які мають відношення до її етнонаціональної політики, здійснюється створенням такого механізму, як спільні міжурядові або міжвідомчі комісії, до компетенції яких входить захист відповідних етнічних діаспор.

У питанні про залежність ефективності системи механізмів реалізації етнополітики від подібності її елементів між собою необхідно виділити і такий аспект, як врахування регіональних особливостей етнополітичного простору країни. Виходячи з постулату, що структура системи визначається її стратегією, слід насамперед визначити загальний курс етнонаціональної політики — асиміляціоністський чи інтеграціоністський. Останній, безумовно, є найбільш демократичним, і не випадково дослідженню феномена інтеграції приділяється особлива увага дослідників, оскільки вона може сприяти удосконаленню концептуальних засад державної етнополітики України²⁴.

Інтеграційна модель реалізується через механізми акультурації, які успішно діють в умовах рівності етнополітичних суб'єктів і їх взаємної відкритості. Разом з тим, непропорційні демографічні та культурні потенціали суб'єктів передбачають інтеграцію меншин у домінуючу культуру. В Україні співвідношення названих потенціалів варіюється по регіонах, що має передбачити і варіативність реалізації державної етнополітичної стратегії, а відтак і певні відмінності у функціональних завданнях механізмів державної етнополітики.

В українському праві є певні можливості для вирішення цього питання. Зокрема, законодавство про місцеве самоврядування надає можливість приймати статuti територіальних громад на рівні села, селища або міста із врахуванням місцевих традицій²⁵. Не має підстав перешкоджати поширенню цього положення і на етнополітичну сферу і тим самим розв'язати проблему про поєднання вимоги уніфікації системи реалізації державної етнополітики зі специфікою її елементів.

Інша складність у врахуванні етнорегіональної специфіки полягає у наявності на місцях двох органів влади — місцевих державних адміністрацій та місцевих органів самоврядування. Аналіз їх функціонування виявляє, що на практиці їх взаємодія нерідко призводить до певних проблем у питаннях розподілу функцій та повноважень, а також способів вирішення суперечок у сферах суміжної компетенції, коли держадміністрації та органи самоврядування наділяються повноваженнями в одній сфері, але предмети їх відання є різними²⁶.

Вирішення цієї проблеми може бути суттєво полегшене застосуванням в Україні положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, а саме: що органи місцевого самоврядування у межах,

встановлених законом, володіють повною свободою дій для здійснення владних ініціатив з питання, віднесеного до її компетенції; що під час делегування повноважень центральним і регіональним органам місцеві органи повинні, наскільки це можливо, володіти свободою пристосовувати їх здійснення до місцевих умов; що в процесі планування й ухвалення будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно, наскільки це можливо, консультуватися з цими органами²⁷.

Механізми реалізації державної етнонаціональної політики виявляються у взаємодії з її об'єктами. Власне, на забезпечення їхніх прав задля упередження розбалансування системи міжетнічних відносин і спрямовані зусилля регулюючих механізмів державної етнонаціональної політики. Тобто, йдеться про взаємовідносини між органами державної влади і місцевого самоврядування та етнічними спільнотами, насамперед національними меншинами.

Механізмом такої взаємодії є діалог між органами влади різного рівня та етнічними спільнотами. Саме такий діалог спроможний упередити виникнення недовіри між владою та національними меншинами, зменшити потенціал міжетнічної напруженості.

Функціонально система механізмів реалізації державної етнополітики має діяти в таких напрямках: вивчення та аналіз ситуації у міжнаціональній сфері, у т.ч. із залученням наукового потенціалу; здійснення діагностики самопочуття етнічних груп, тенденцій у міжетнічних відносинах; заохочення розробок наукових рекомендацій, що стосуються етнополітичної сфери²⁸, безпосередня взаємодія органів влади з громадськими організаціями національних меншин.

Останній із названих напрямів має особливе значення для ефективного функціонування системи етнополітичного менеджменту. Інституційно він забезпечується діяльністю постійної комісії, що опікується питанням міжнаціональних відносин у Верховній Раді України, Ради з питань етнополітики при Президентові України та Ради представників кримськотатарського народу при Президентові України, відповідних структурних підрозділів у місцевих державних адміністраціях та місцевих органах самоврядування, дорадчих органів з представників національних меншин загальноукраїнського та місцевого рівня.

Практика взаємозв'язків органів влади й державного управління з громадськими організаціями національних меншин показала, що механізмом реалізації державної етнополітики може

бути не тільки певний орган, а й певна форма цілеспрямованої діяльності. До позитивних наслідків механізму владно-громадських взаємозв'язків слід віднести, зокрема, виявлення потреб етносів України та віднаходження оптимальних механізмів їх задоволення в інтересах суспільства в цілому та заради запобігання етнічним конфліктам, вивчення та аналіз усього спектра проблем суспільно-громадського життя етнічних спільнот і підготовку на цій основі конкретних пропозицій щодо забезпечення їхніх етнокультурних потреб²⁹.

Функціонування механізму владно-громадських взаємозв'язків певною мірою утруднюється неповнотою їх правового забезпечення. Зокрема, фахівцями пропонувалося, щоб органи місцевого самоврядування були наділені не лише правом, а й законодавчим обов'язком створювати дорадчі органи з представників національних меншин. Слушною слід визнати і думку, що для повноважень органів місцевого самоврядування в етнополітичних питаннях має бути присвячена окрема стаття закону про національні меншини. Йдеться, зокрема, про повноваження надавати певним територіям статусу місць компактного проживання меншин, встановлення місцевих свят та пам'ятних для меншин історичних дат, організацію заповідних територій промислів меншин тощо³⁰.

Інше складне питання — обмеженість влади щодо можливості фінансового забезпечення потреб громадських організацій національних меншин. Приміром, у 2005 р. Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту виділило 150 путівок для реалізації першої зміни щорічного табору «Джерела толерантності», організованого Конгресом національних громад України, але це становило приблизно тільки 40% кошторису однієї зміни табору³¹.

Останнім часом у середовищі національних меншин зростає популярність такої моделі механізму суб'єкт-об'єктної етнополітичної взаємодії, як забезпечення їх гарантованого представництва в органах державної влади і місцевого самоврядування. Вона має своїх прихильників і серед науковців. Головний аргумент на її підтримку — наявність положення про право національних меншин створювати власні організації з політичними партіями включно у Рекомендації 1201 1993 року Парламентської Асамблеї Ради Європи до Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також посилання на практику інших країн³². Поки що законодавство України не передбачає впровадження згаданої моделі, оскільки, по-перше, Конституцією України не передбачається

надання якихось політичних преференцій за етнічною ознакою, а по-друге, крім росіян на всій території України і кримських татар у Криму, інші меншини не мають достатнього кількісного потенціалу, який дозволяв би їм суттєво впливати на політичний розвиток країни.

У підсумку можна визнати ту систему механізмів реалізації державної етнополітики, що склалася в Україні, адекватною цілям і завданням, передбаченим стратегією етнонаціонального розвитку країни. Винайдення якоїсь нової моделі цієї системи було б виправданим, якби радикально мінялося функціональне призначення її елементів. Однак навряд чи можна говорити про доцільність зміни стратегічного курсу держави в етнополітичній сфері (сприяння становленню політичної нації, забезпечення безконфліктного стану у міжетнічних відносинах, підтримка етнокультурного розмаїття), внаслідок якої виникла б потреба у відповідній зміні функціонального призначення системи механізмів його реалізації.

Найбільш раціональною позицією стосовно системи реалізації державної етнополітики слід визнати вдосконалення її наявних механізмів. Для таких механізмів, як органи влади, місцевого самоврядування і державного управління важливо чіткіше розмежувати їхні повноваження у процесі прийняття рішень та відповідальність за імплементацією цих рішень. Бажано досягти аналогічності регулятивних повноважень органів управління етнонаціональною сферою на загальнодержавному та місцевому рівнях — у підготовці рішень, у формуванні бюджетів тощо. Видається доцільним запровадити окремі механізми моніторингу за станом етнополітичної сфери та контролю за здійсненням державної етнополітики. Механізми такого роду можуть бути як державними, так і громадськими.

Ефективність функціонування цієї групи механізмів має оцінюватися за такими критеріями, як швидкість реагування на загострення міжетнічних стосунків і оперативність у прийнятті рішень, рівне та неупереджене ставлення до усіх етнополітичних об'єктів, односпрямованість і скоординованість дії усіх механізмів.

Правові механізми реалізації етнонаціональної політики потребують першочергового наповнення Концепцією (Основними засадами) державної етнонаціональної політики, ревізії та оновлення на її основі чинного законодавства, яким регулюється етнополітична сфера, прийняття нових законів, покликаних забезпечити розв'язання найневідкладніших етнополітичних проблем.

Критерієм ефективності правових механізмів мають бути їхня спроможність забезпечити на практиці паритетність індивідуальних і групових прав, фактичну рівність можливостей суб'єктів міжетнічних відносин — етнічних спільнот та громадян, що до них належать, захист громадян від соціальної, правової та політичної дискримінації через їхню етнічну приналежність, адаптацію норм міжнародного права, що їх держава зобов'язується імплементувати в Україні, до місцевих реалій.

Найбільшого реформування потребують механізми суб'єкт-об'єктної взаємодії. Якщо механізми діалогу між державою, її інститутами різного рівня та етнічними спільнотами можна вважати визначеними і доволі продуктивними, то форми участі етнічних спільнот у владі, у процесі прийняття життєво важливих рішень очікують на подальший розвиток.

Характер дій механізму взаємозв'язку залежатиме від відповіді на запитання — хто має вважатися об'єктом етнонаціональної політики держави? Виходячи з концепції пріоритетності прав індивіда над правами групи саме він мав би вважатися головним об'єктом державної етнополітики, а отже і головним суб'єктом, який вступає у діалог з владою і домагається участі у ній. Однак ця формально демократична концепція, що виходить із спрощеного тлумачення індивідуалізму, може бути легко використана бюрократією для ігнорування групових вимог за допомогою риторики, що держава повинна мати справу тільки з конкретним громадянином, а групові вимоги мусять бути підтверджені декларацією від імені певної кількості громадян. У такий спосіб бюрократія може увільнити себе від розгляду вимог, що декларуються етнічними активістами, на тій підставі, що вони мають право заявляти тільки про свої особисті потреби, проблеми та інтереси. В результаті в Україні може відродитися практика радянської бюрократії, яка вимоги представників української інтелігенції щодо запобігання деетнізації українського народу парирувала тим, що «національно стурбовані» намагаються власні інтереси видати за інтереси народу, який насправді напружує свої сили на виконання рішень чергового пленуму ЦК КПРС і абсолютно байдужий до питання про мову міжнаціонального спілкування в Україні. Такого роду практика дуже зручна для ігнорування тих, хто намагається говорити в ім'я майбутнього свої групи на тій підставі, що вони не можуть довести, що уповноважені всією своєю групою. Жахливе фіаско, що його зазнала така практика в Радянському

Союзи, має бути пересторогою у застосуванні механізмів реалізації державної етнополітики в Україні.

Відмова від концепції пріоритетності індивідуальних прав на користь концепції паритетності індивідуальних та групових прав дає, на нашу думку, більше можливостей для забезпечення політичної участі етнічних спільнот. Пропонований підхід ґрунтується на апріорному визнанні їхнього права бути присутніми в органах влади. Механізм гарантованого квотування для етнічних спільнот місць в органах влади має той недолік, що тут суто етногрупове представництво не збігатиметься з політико-ідеологічним представництвом. Те саме стосується і вимоги надання етнічним спільнотам права на утворення політичних партій за національною ознакою або громадським організаціям національних меншин права на участь у виборах. Більш ефективним видається механізм законодавчого зобов'язування політичних партій віддавати певну частину місць у своїх виборчих списках представникам національних меншин.

Запропоновані зміни у системі механізмів реалізації державної етнонаціональної політики посилили б її інтеграціоністський характер як такий, що відповідає сучасним демократичним критеріям.

¹ Садовський В., Юдин Э. Система // Философская энциклопедия. — М., 1970. — Т. 5. — С. 21; Овчинников Н. Структура // Там же. — С. 141.

² Садовский В. Юдин Э. Указ. соч. — С. 21–23; Кондаков Н. И. Логический словарь. — М., 1971. — С. 175.

³ Див. у: *Надолішній П.* Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика // Вісник Національної академії державного управління. — 2003. — № 3. — С. 32.

⁴ *Євтух В.В.* Етнополітика в Україні: правлячий та культурологічний аспекти. — К., 1997. — С. 100–102; Його ж. Етнополітичний менеджмент // Етносоціологія: терміни та поняття. Навчальний посібник. — К., 2003. — С. 220.

⁵ *Котигоренко В.О.* Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. — К., 2004. — С. 564–566.

⁶ Див., зокрема: *Надолішній П.І.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект — К., 1994. — С. 45; *Куц Ю.О.* Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект. — Х., 2002. — С. 19–20.

⁷ Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Енциклопедія — К., 1998. — С. 478.

⁸ Див. у: *Надолішній П.* Організаційно-функціональна структура державного управління... — С. 32.

⁹ Там само. — С. 34.

¹⁰ *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К., 2002. — С. 493.

¹¹ Там само.

¹² Там само. — С. 494.

¹³ Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 року № 201 // http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=54398&cat_id=45327

¹⁴ Типове положення про управління у справах національностей та міграції Київської міської державної адміністрації, відділ у справах національностей та міграції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації // Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2001 р. № 132// http://idis.guds.guds.gov.ua:8000/D_S/132-2001?%2007_02_2001.htm

¹⁵ *Котигоренко В.О.* Вказ.праця. — С. 572–573.

¹⁶ *Чілачава Р., Пилипенко Т.* Деякі аспекти реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин України // Міжнаціональні відносини і національні меншини України: стан і перспективи. — К., 2004. — С. 162.

¹⁷ *Котигоренко В.О.* Вказ. праця. — С. 574–575.

¹⁸ Основні завдання відділу у справах національностей Миколаївської ОДА // <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/publication/content/2167.html>

¹⁹ Положення про Управління у справах національностей та релігій Одеської ОДА // <http://unr.odessa.gov.ua/>

²⁰ Відділ у справах національностей Полтавської ОДА. Основні завдання діяльності структурного розділу // <http://www.obladmin.poltava.ua/main/publication/content/606.htm>

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» // <http://zakon.rada.gov.ua>

²² *Попова І.* Стан та перспективи розвитку національно-культурних відносин на Херсонщині // Вісник Національної академії державного управління. — 2006. — № 4. — С. 118.

²³ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 № 776/97-ВР// <http://zakon.rada.gov.ua>

²⁴ *Троцинський В.* Інтеграційна модель державної етнополітики: концептуальні засади, можливості застосування в Україні // Вісник Української Академії державного управління. — 2002. — № 3. — С. 240.

²⁵ Див. у: *Сенюшкіна Т.О.* Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державно-управлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики). — Одеса, 2005. — С. 173.

²⁶ *Єсипчук Н.* Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму

державного управління // Вісник Національної академії державного управління. — 2004. — № 4. — С. 328.

²⁷ Див. у: *Сенюшкіна Т.О.* Вказ. праця. — С. 149–150.

²⁸ *Антонюк О.* Етнополітичний чинник державотворчих процесів в Україні: основні концептуальні засади // Міжнаціональні відносини і національні меншини України. — С. 236.

²⁹ *Котигоренко В.О.* Вказ. праця. — С. 571; *Чілачава Р., Пилипенко Т.* Вказ. праця. — С. 163.

³⁰ *Рогач О.Я.* Органи місцевого самоврядування в Україні: їх місце у процесі реалізації етнічних прав членів територіальних громад // Актуальні проблеми конституційно-правового статусу національних меншин: український та зарубіжний досвід (Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 17–18 травня 2007 року). — Ужгород, 2007. — С. 232.

³¹ *Борисова Ю.* Нова влада і «третій сектор»: у бій аналітиків, як і раніше, не беруть // Дзеркало тижня. — 2005. — № 38 (1–7 жовтня) // <http://www.dt.ua/1000/1030/51411/>

³² Див., зокрема: *Лойко Л.І.* Громадські організації етнічних меншин України: природа, легітимність, діяльність. — К., 2005. — С. 367–368; *Рябошапко Л.* Правове становище національних меншин України (1917–2000). Львів, 2001. — С. 404–405.