

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити  
зав. кафедрою  
Е.М.Черних  
« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Кваліфікаційна робота**  
за освітнім ступенем «Магістр»  
на тему: «Державне управління сучасних етнополітичних та  
етнокультурних реалій: теоретико-методологічні засади»

студентки економіко-правового  
факультету спеціальності 281  
публічне управління та  
адміністрування освітнього  
ступеня «Магістр»  
Долматової Світлані Геннадіївни  
Науковий керівник:  
Свірський Борис Михайлович  
к.ю.н., професор кафедри права  
та публічного адміністрування  
Рецензент: Голова ради  
громадських організацій  
Маріуполя та громадських  
організацій людей з інвалідністю  
член виконкома Маріупольської  
міської ради Забавін Д.В.

Кваліфікаційна робота захищена  
з оцінкою \_\_\_\_\_  
Секретар ЕК \_\_\_\_\_  
« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Маріуполь – 2020 року**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ</b>	
1.1 Концептуальні підходи до аналізу націогенези етнонаціональних процесів	7
1.2 Етнонаціональний фактор як наукова категорія в системі врядування в Україні.	26
<b>Висновки до розділу 1</b>	
<b>РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ТА ЕТНОКУЛЬТУРНИХ РЕАЛІЙ</b>	
2.1 Розвиток та становлення державно-управлінських відносин в українському мультиетнічному суспільстві	54
2.2 Організаційно-структурні виміри державно-управлінської системи на початку створення незалежності України	64
2.3 Етнонаціональний аспект організації державної служби.	94
<b>Висновки до розділу 2</b>	
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>115</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>118</b>

## ВСТУП

**Актуальність дослідження** предмету кваліфікаційної роботи полягає в тому, що проблеми модернізації системи врядування, у якій перетинаються доленосні для України питання розбудови основ незалежної держави і кардинального реформування політичної та соціально - економічної сфер, обумовлює необхідність розробки теоретико - методологічних аспектів державного управління сучасних етнополітичних та етнокультурних реалій, розробки їх теоретико-методологічних засад. Так, останні події, що мали місце у травні - червні 2020 року у США на підґрунті расових та міжетнічних відносинах, які призвели до масових заворушень серед різних прошарків населення, дає підставу знову повернутися до питання міжетнічної злагоди в Україні визначити роль та місце державних механізмів в їх стриманні.

Розгляд визначеної теми дослідження з позицій соціальної природи державно - управлінських відносин, соціальної обумовленості змісту і характеру реформи у свою чергу висуває завдання переосмислення закономірностей етнонаціонального розвитку і соціального управління в локальному і глобальному планах.

Українське суспільство усе ще знаходиться перед цивілізаційним вибором, переживає історичний перелом, сутність якого полягає в переході від одного якісного стану до іншого: від монополії однієї форми власності до багатоукладності; від суспільних зв'язків, заснованих на тоталітаризмі, на принципах авторитарної держави, - до моделі, що ґрунтується на новій парадигмі суспільного розвитку. Цей процес обов'язково передбачає модернізацію механізмів соціального управління.

Така модель повинна спиратися на найновіші досягнення світової та вітчизняної наукової думки, враховувати всю сукупність передумов і факторів, про що автор кваліфікаційної роботи зробив спробу висвітлити у своїх дослідженнях.

**Ступень наукової розробки проблеми.** Етнополітологічні та

етнодержавознавчі проблеми ґрунтовно розглядаються у наукових роботах: С. Атамуратова, О. Варзара, Л. Гумільова, В. Євтуха, В. Ігнатов, Ф. Канака, О. Картунова, І. Кураса, О. Майбороди, О. Мироненка, В. Панібудьласки, М. Панчука, М. Пірен, Б. Попова, І. Кресіної, В. Ребкала, Ю. Римаренка, В. Скуратівського, В. Трощинського, Л. Шкляра, М. Шульги та ін.

**Мета і завдання дослідження.** Основна мета кваліфікаційної роботи полягає в тому, щоб з урахуванням існуючих досліджень в етнонаціональній площині, сформульованих вищезазначеними науковцями окреслити мету та завдання наукового дослідження.

Метою кваліфікаційної роботи є – узагальнення наукових розробок вчених, щодо визначення соціальної природи державно-управлінських відносин в сфері етнонаціонального розвитку які відбуваються на теренах України.

Визначена мета зумовила постановку та розв'язання наступних завдань: 1. Визначити теоретико-методологічні підходи до аналізу етнонаціональних процесів; 2. Дослідити етнонаціональний фактор як наукова категорія в системі врядування в Україні; 3. Описати особливості розвитку державно-управлінських відносин в українському мультиетнічному суспільстві; 4. Надати характеристику організаційно - структурний та державно - управлінської системи на початку створення незалежності України; 5. Запропонувати етнонаціональний аспект організації державної служби. 6. Проаналізувати рівень правового забезпечення державного управління у сфері етнонаціонального розвитку; 7. Розширити джерельну базу, поповнити інструментальний апарат дослідження процесів державного управління, національного державотворення і етнічної самоорганізації; 8. Виділити актуальні напрями дослідження проблем адміністративної реформи в контексті етнонаціонального розвитку українського суспільства.

**Об'єктом дослідження** - є сукупність суспільних відносин які визначають етнонаціональний аспект організації державної служби в Україні.

**Предметом дослідження** – є сутність державного управління сучасних етнополітичних та етнокультурних реалій, їх теоретико - методологічні засади

**Методи дослідження.** Досягнення наукової об'єктивності забезпечувалось методологічним підґрунтям, що включає в себе загально - філософські методи, які засновані на принципах детермінізму та діалектики. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів у дослідженні застосовувалась система прийомів та підходів яка побудована на загальнонаукових та спеціальних методах.

Такими методами є: метод історичного аналізу. За допомогою цього методу досліджувалися деякі елементи історичного розвитку, правової природи історичних витоків розвитку державного управління в аспекті існуючих етнополітичних та етнокультурних реалій. За допомогою методу порівняльного аналізу були зроблені визначення розвитку вищезазначених явищ у різних країн світу. Метод логіко – юридичного аналізу. За допомогою цього методу досліджуються теоретико - методологічні засади в галузі державного управління сучасних етнополітичних та етнокультурних реалій. За допомогою методу правового прогнозування зроблені висновки щодо модернізації системи та механізму державного управління етнополітичних та етнокультурних процесів, а також визначення їх сучасних проблем.

Важливу роль у розвитку досліджень у даній предметній галузі відіграє критично - конструктивне осмислення зарубіжних концепцій міжетнічних і етнополітичних відносин, до яких нерідко апелює вітчизняна наука, пропонуючи відповідні моделі вирішення етнополітичних проблем.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Дане авторське розуміння фактичних даних які були здобути у результаті дослідження, дає на думку автора вперше визначити новизну, а саме: поняття, та характерні риси у формуванні основних ідей розробки теоретико - методологічних аспектів державного управління в умовах сучасних етнополітичних та етнокультурних реалій, розробки їх теоретико -

методологічних засад в Україні, дає змогу автору вперше визначити, що зміст будь-якого механізму державного управління полягає в його політико-правовій орієнтації та, пошуку конструктивного компромісу, здібності публічних органів влади створювати умови гармонійного розвитку суспільства в етнонаціональній державі, якою є Україна.

**Практичне значення отриманих результатів.** Одержані результати дослідження можуть використовуватись: - у навчальному процесі; висновки та пропозиції, що містяться в дослідженні, можуть служити методологічною і теоретичною основою розробки курсів лекцій, методичних рекомендацій та навчальних програм; у науково-дослідній сфері - окреслено напрями перспективних досліджень з питань становлення та розвитку механізму управління етнонаціональних процесів у діяльності державних органів; у практичній діяльності надання пропозицій щодо удосконалення нормотворчої діяльності спрямованою на створення ефективних умов побудови, функціонування та модернізації системи врядування,

**Апробація:** Основні положення і висновки наукового дослідження обговорювалися на засіданні круглого столу «Актуальні питання реформування національного законодавства у світлі європейської інтеграції» у Маріупольському державному університеті» у Маріупольському державному університеті 7 грудня 2020 р.

**Структура та обсяг роботи.** Дослідження складається з вступу, двох розділів, які містять 5 підрозділів, висновків, загальний обсяг роботи становить 117 сторінок та списку використаних джерел (76 найменувань).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 1.1 Концептуальні підходи до аналізу націогенези етнонаціональних

## процесів

Становлення етнології, етнополітологи та етнодержавознавства в Україні відбувається складно - через подолання догматизму і ефекту маятника (від комуністичної апологетики до повного заперечення марксизму як наукової теорії), через спроби беззастережного перенесення на вітчизняний ґрунт зарубіжних концепцій. Тим часом, за короткий термін, приблизно за півтора десятиліття, від перших теоретичних висновків, які зводилися до визнання того, що національні суперечності притаманні будь-якій політичній системі, вітчизняна наука підійшла до постановки питань етно - і націогенези, сутності етносу і нації, націобудівництва як фундаментальної проблеми соціальної філософії, дії відродження ідеї В. Вернадського щодо розгляду людства і природи в нерозривній єдності як натурсоціосистеми.

Об'єктом етнополітичних досліджень виступає передусім комплекс засобів політичної діяльності, що мають вплив на етнонаціональну сферу життя суспільства (діяльність як держави, так і недержавних політичних інститутів), процеси політизації етнічності на рівні особи і етнічного колективу, вияви етнічного фактора у сфері політичного життя суспільства і міждержавних відносинах. Визначаються базові фактори, які зумовлюють необхідність формування і реалізації державної етнополітики, у науковий вжиток вводяться документи, що розкривають історичний досвід та сучасну практику її проведення в Україні.

Плідно розвивається етнодержавознавство - нова галузь знання, що ґрунтується на базі творчого осмислення та переосмислення теоретичного багатства правознавства, етнополітології, соціології та інших суспільних наук. Виникнення сучасної української школи етнодержавознавства позначило суттєвий прорив у суспільних науках, формуванні нової національно - державницької парадигми суспільного поступу.

Важливе значення для розвитку етнополітологічних досліджень мала розробка основних теоретико-методологічних положень концепції етнічної

самоідентифікації особи. Зокрема, у працях М. Шульги ґрунтовно розглянута сукупність факторів, що обумовлюють становлення етнічних якостей особи в процесі її соціалізації, проаналізовано етнокультурне середовище, що імпліцитно містить цілісну систему норм та регуляторів, які інтеріорізуються особою в процесі формування і які складають ядро її етнічних орієнтацій. Описана багаторівнева структура етнічної свідомості, явище соціально-психологічної ідентифікації, розкриті психологічні механізми процесу етнічної самоідентифікації на особистісному рівні, вивчені наслідки міжетнічної взаємодії, які проявляються в структурах індивідуальної свідомості. На особливу увагу заслуговує дослідження явища етнічної маргінальності, розрізнення “об’єктивного маргінального статусу” особи і її “маргінального суб’єктивного стану”, визначення бікультуралізму як результату формування особи з дитинства в полі тяжіння двох культур”. [1]

ґрунтовний аналіз сучасних поглядів західних вчених з цих питань дається, зокрема, в публікаціях канадського вченого У. Кімліки. На думку цього дослідника, важко визначити певні загальні підходи до вирішення етнокультурних проблем у Західній Європі. Причин цього, як мінімум, дві. По-перше, країни по-різному відреагували на зміни, що відбулися у їхньому внутрішньому житті, обумовлені негативною реакцією корінного населення на вплив емігрантів і біженців, етнополітичною мобілізацією окремих автохтонних народів і виникненням загрози розколу найбільш процвітаючих країн західної демократії, ін. По-друге, сама сфера етнокультурних відносин тривалий час ігнорувалася західними теоретиками. [2]

Останнє положення потребує уточнення: певно, з деяким запізненням відбувалася переорієнтація теорії на пошук шляхів вирішення цих проблем, адекватних зміні ситуації. В цілому, у західній науці визначилася низка точок зору щодо взаємин держави з етносами. О. Картунов виділяє, зокрема, три таких точки. Прихильники першої (А. Степен, І. Уоллерстейн та ін.), відомі як оборонці “плюралістичної перспективи”, вважають, що держава повинна бути нейтральною ареною, на якій діють, протистоять і ведуть боротьбу різні



нації чи етнонаціональні групи. Водночас вона може розробляти і проводити певну етнонаціональну політику, зокрема, розподіляти ресурси та створювати сприятливі умови для розвитку всіх етнонаціональних груп.

Прихильники другої точки зору (М. Леві, М. Хахтер та ін.), відомі ще як автори теорії “центр-периферія”, або “внутрішнього колоніалізму”, стверджують, що держава є відносно автономною силою, керівні кола якої мають і відстоюють власні корпоративні інтереси, спрямовані на утримання влади, що примушує їх діяти незалежно, а часом навіть і всупереч інтересам та бажанням домінуючої нації чи етнонаціональної групи. Роль держави, на їх думку, має обмежуватися розподілом привілеїв між етносами та їх елітами.

Прихильники третьої точки зору (П. Ван ден Берг, М. Сміт та ін.), відомі також своїми симпатіями до теорії “плюралістичного суспільства”, розглядають державу як інструмент якоїсь однієї нації чи етнонаціональної групи, яка бере під свій контроль державний апарат і життя та діяльність інших груп. [3]

Ці точки зору відображають погляди на сутність етнічності як такої. їм відповідають певні теорії і моделі етнополітичних процесів.

Теорія ситуативної етнічності. Стверджується, що функції етнічності обумовлені потребами, які склалися в конкретних макро - і мікроситуаціях. Основна її роль пов'язана із забезпеченням ресурсами, тобто етнічність виконує роль своєрідного “джерела”. В інших ситуаціях етнічність може бути латентною або зовсім ігноруватися. Крім того, саме до етнічності можуть апелювати одні групи в діях, що спрямовані на заперечення прав інших. Тобто етнічність є свого роду “зряддя”, яке використовується тією чи іншою групою в процесі досягнення цілей.

За іншим підходом, етнічність є однією з провідних характеристик людського буття. Вона існує з моменту народження людини і до її смерті, не може розповсюджуватися в суспільстві шляхом соціальної мобільності. В цьому сенсі етнічність є інкорпорованою “в собі”. Дана характеристика не є жорстко детермікованою класовими або політичними факторами, вона лише

певного мірою “забарвлює” вплив останніх. В цілому етнічність має власну логіку, часто незалежну від інших елементів соціального буття.

Так звані структурні теорії аналізу етнічних відносин, не заперечуючи в принципі, що існування етнічних груп або квазігруп може бути пов’язане з наявністю деяких істотних причин, вважають за необхідне розглядати етнічність у зв’язку з характеристиками соціальної структури. Суть структурного підходу до етнічних відносин полягає в необхідності вивчення реальних соціальних конфліктів, що виникають на політичному або економічному рівнях поміж групами, які бачать себе по відношенню до інших як расові або етнічні.

Використовуються різні моделі.

“Модель асиміляції”. Залишаючи свої рідні місця, емігранти втрачають також свої звичаї та традиції. На новому місці вони стикаються з новими соціально - економічними та культурними нормами. В результаті виникає модифікація поведінки та сприйняття домінуючих нормативних зразків. Асиміляційні процеси завершуються на рівні другого покоління.

“Модель плавильного котла”. Відбувається втрата істотної ідентичності. Однак це призводить не до прийняття готових норм, а до формування нової, оригінальної ідентичності.

“Модель культурного плюралізму”. Різні типи етнічної ідентичності вважаються однаково цінним як складові загального національно - культурного контексту.

“Модель ядра (центру) - периферії та внутрішнього колоніалізму”. В її межах наголошується на виявленні та аналізі протиріч між домінуючим і найбільш розвинутим центром, що володіє економічною та політичною владою, і відсталою та залежною від центру периферією. Поміж етносами, що контактують в таких умовах, виникають відносини “етносоціальної стратифікації”, що віддзеркалюють нерівність статусного стану населення центру і периферії тощо.

Проблеми національного відродження розглядаються західною наукою крізь призму парадокса інтеграції - фрагментації. Інтеграція і фрагментація - сестри - близнючки, пише, наприклад, Дж. Лейфоріст. З одного боку, у всесвітньому масштабі спостерігається прагнення до політичної інтеграції, економічної глобалізації і культурної гомогенності. З другого, - на цьому загальному фоні усе більше випадків політичної фрагментації. І парадокс полягає у тому, що процес фрагментації та інтеграції проходить одночасно. Яскравим прикладом такого феномена є Бельгія. Брюссель - політичний центр Європейського Союзу і водночас столиця держави, у якій відбувається процес федералізації, спрямований на радикальні зміни, на яких наполягають фламандські націоналісти. Антверпен також яскрава ілюстрація такого підходу: гавань - символ економічної глобалізації; культурна столиця Європи; а разом з тим - центр відродження фламандської культури та мови і політичний центр "ультранаціоналістів". [4]

Зміни, що відбуваються у трактуванні сутності етнічної, національної ідентичності і обумовлюють зміну етнополітичної парадигми у західноєвропейській науці, концентровано відображені також у працях Ентоні Д. Сміта. Очевидно, що за теперішньої доби шансів для подолання розмежування націй, а також націоналізму надто замало, робить висновок вчений. Заслуговують на увагу положення про те, що "космополітизм", який дедалі зміцнюється, сам по собі не зумовлює занепаду "націоналізму": виникнення регіональних культурних просторів не зменшує "влади" національних ідентичностей. Ніщо, наприклад, не перешкодить окремим особам ідентифікувати себе водночас із Фландрією, Бельгією та Європою і виявляти вірність кожному з цих утворень у відповідному контексті. Саме на таку тенденцію слід розраховувати у світі множинних зв'язків та ідентичностей, особливо з огляду на те, що національна ідентичність справляє набагато важливіший і сильніший вплив, ніж інші колективні культурні ідентичності.

Констатуючи “незнищену силу національної ідентичності” і аналізуючи європейський досвід, Ентоні Д. Сміт зазначає, що культурний паннаціоналістичний рух за створення широкомасштабних континентальних ідентичностей насправді може зміцнити “націоналізми” окремих етнічних груп і націй у межах демаркованого культурного простору: індивідуальні члени “родини близьких культур” немов набираються сили від своїх родинних зв’язків. [5]

Таким чином, можна зробити висновок, що під впливом процесів етнонаціонального відродження відбуваються суттєві зміни у європейській науковій традиції, яка переважно не зв’язувала досі феномен соціального життя безпосередньо з етносом як специфічним соціальним суб’єктом: таким суб’єктом вона розглядала автономного індивіда. Дедалі більша увага приділяється дослідженню характерних рис національної ідентичності, ролі різних етнічних основ у формуванні сучасних націй і способів виникнення таких націй у Європі на початку новітньої доби, вивченню природи різних націоналістичних ідеологій і символізмів та їхнього впливу на формування територіальної і етнічної політичних ідентичностей, політичних наслідків різних видів національної ідентичності, їхнього потенційного впливу на виникнення етнічних конфліктів. Увага західних вчених прикута до тих процесів, що відбуваються в етнічному житті посттоталітарних суспільств, передусім у нових країнах, що виникли на теренах колишнього СРСР.

Вітчизняні дослідження у цій предметній галузі науки останнім часом характеризуються також багатоваріантністю підходів, обґрунтуванням нових концепцій і висуненням оригінальних гіпотез. Теоретичне осмислення функціонування етнічних спільнот уже не обмежується традиційним політологічним виміром. Робляться спроби розглядати його також в цивілізаційному, геокультурному, господарському, інших аспектах.

Тобто це вже не просто одне з багатьох важливих теоретичних питань, а ключова соціофілософська проблема в контексті економічного імперативу, зміни людством способу життя, технології виробництва, парадигми

наукового мислення, типу світогляду з метою збереження біосфери і самого себе. Цей принцип ґрунтується, передусім, на запереченні раніше поширених концепцій:

- протиставлення біологічного і соціального як внутрішньо антагоністичних сутностей;
- ототожнення соціуму з суспільством;
- проголошення трудового колективу найвищим типом соціальності;
- сакралізації праці;
- проголошення дому як патріархально віджилої вартості, ін. [6]

Поступово утверджується розуміння того, що головним ферментом соціальності є її соціокультурна форма. Інакше кажучи, і в історико - генетичному, і в структурно - стадіальному смислах етнічність є вихідною, першою формою соціальності. Соціальна організація включає виробничу діяльність лише як один із своїх компонентів. Множинність суб'єктів, індивідуальних і групових, видів відносин між ними, ситуацій і мовних систем значень і смислів культури - це все і є динамічним життям соціуму в його могутній стихійності і невблаганній регульованості. Етнонаціональні системи культурних цінностей відіграють роль беззупинних генераторів життя і універсальних упорядників життєвої стихії. [6] Там само. - с. 5, 9.

Погоджуючись з викладеними вище методологічними підходами, підкреслимо, що етнокультурний ренесанс, місце і роль етнонаціонального фактора в суспільних процесах не можуть бути пояснені і зрозумілі без з'ясування питань щодо витоків і джерела етнічності, вектора етнонаціонального розвитку. У "Меморандумі Кона" - документі, що підготовлений членами ради Проекту з етнічних відносин (проект діє з 1991 р. за підтримки нью - йоркського фонду "Корпорація Карнегі"), прийнятому у листопаді 1993 р. в місті Кона на Гавайях, наголошується:

"Етнічна, або національна, приналежність є продуктом політичної, культурологічної, релігійної і мовної історії суспільства, його традицій і звичаїв, а інколи і міфів, а не "спільного походження" в скільки-небудь

серйозному науковому і антропологічному розумінні. Відомий британський спеціаліст з націоналізму Х'ю Сетон - Уотсон писав, що займаючись усе життя цією проблемою, він дійшов висновку про неможливість наукового визначення поняття нації: "Я можу лише сказати, що нація існує, якщо значна частина суспільства вваж/ає, що утворює єдину націю, або поводить ся як єдина нація". [7]

Українська етнологія, схоже, уже на той час пішла далі в перегляді догматів, хоча і не змогла остаточно подолати стереотипи. Так, у визначенні "етносу" в підручнику А. Пономарьова "Українська етнографія: Курс лекцій" (1994 р.) головний наголос зроблено на тому, що етнос - соціальна система. Та в ньому вже є такі характеристики, як зв'язок "етнос - територія", тобто географічне положення, "усвідомлення єдності родового походження", інші. "Етнічність" визначається як сукупність суспільних відносин, які зв'язують особу як носія етнічних ознак з її етнічним середовищем, родичами, близькими і т.д. [8]

Дається також визначення раси як відносно стабільної біологічної групи людей, що склалася історично і пов'язана єдністю походження, яка проявляється у спільних спадкових морфологічних та фізіологічних ознаках. Підкреслюється, що "в етнічній антропології попи відіграють важливу роль як індикатори етногенетичних процесів, хоча як етнічні ознаки не є достатньо показовими. [8]

Наприкінці 90-х років активізувався пошук обґрунтованої відповіді на одне з фундаментальних питань етнології: про співвідношення біологічного і соціального, матеріального і духовного в етнічній природі людини і колективу. [9]

Та в цілому все ще домінує альтернатива:

- а) етнічність біологічно обумовлена, відтак практично незмінна;
- б) етнічні процеси мають соціальну природу, отже у держави розв'язані руки для управління ними. Межі такого впливу визначаються, в кращому випадку, усвідомленням того, що етнічність, як така, надзвичайно

приспосована до політичного тиску (історичний досвід), а етнічні величини (“категорії”) по - різному здійснюють самовираження.

Плідним у цьому плані уявляється, зокрема, звернення до "географо - психологічної", "біосферної", ще точніше - енергетичної теорії етносу Л. Гумільова. Його праці замовчувалися впродовж десятиліть, на певному етапі і категорично відкидалися, причому без особливої наукової аргументації, за принципом: два кроки назад від матеріалістичного розуміння історії.

Зараз вони поступово вводяться у науковий обіг. Серед праць на цю тему слід виділити монографічне дослідження І. Кресіної “Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси”, у якій аналізуються можливості застосування біогеодетерміністських ідей, концепцій і методу в цілому в дослідженні етнонаціональних процесів. [10]

Л. Гумільов, ґрунтуючись на ідеях В. Вернадського, по суті, зумів подолати одне з протиріч соціальної філософії того часу, а саме: механічного поділу єдиного цілого на “природу” і “соціальну форму руху матерії”, проведення водорозділу між природним і соціальним. Етнос, за Гумільовим, є органічною частиною біосфери землі, він живе і розвивається за певними законами - і земними, і вселенськими. “Етноси, - стверджував вчений, - є біофізичними реальностями, що завжди постають у тій чи іншій соціальній оболонці. Інакше кажучи, етнос - соціоприродне або біосоціальне явище. [11]

Ці гіпотези знаходять підтвердження у видатних досягненнях біології другої половини ХХ ст., завдяки яким можна зробити висновок, що “історико-культурне життя людини виникає й розгортається на основі біологічних автоматів і біологічних соціумів, клас складності яких наука ще не осягнула повною мірою. [9]

Етнос - це генетично перший і структурно основний таксон соціокультурного життя людей. Етнічна організація життєвого процесу перебуває в безпосередній близькості до клітинно - генного біологічного автоматизму та інваріантних принципів біологічної соціальності”. [9] Там само. - с.13

Як такою, що по суті не потребує доказів, є залежність долі народу від пізнання і освоєння ним навколишнього середовища. На основі багаторазових спостережень можна зробити висновок, що народ розвивається, коли він органічно взаємодіє з довкіллям, поки навколишня природа його приймає. Етнічні спільноти не просто займають певні території. Те чи інше природне середовище їх формує, визначає не лише сутнісні риси фізіологічної будови, але й психологію, культурну своєрідність і єдність. Тобто, “спільне походження” - це далеко не тільки “кровна єдність”, і не тільки “єдність родового походження”.

За Гумільовим, етнос - не просто скупчення людей, які тими чи іншими рисами схожі одні на одних, а система різних за смаками і здібностями особистостей, продуктів їх діяльності, традицій, географічної сфери етнічного оточення, а також певних тенденцій, що домінують у розвитку системи.

Таким чином, реальна етнічна цілісність визначається як динамічна система, що включає не лише людей, але й елементи ландшафту, культурну традицію і взаємозв'язки з сусідами. [12]

Образно висловився з цього приводу В. Кузен: “Дайте мені карту країни, її обриси, клімат, води, вітри - усю її фізичну географію, дайте мені її природні плоди, флору, зоологію і я беруся наперед сказати, яку роль ця країна буде відігравати в історії, і не випадково, а з необхідності, і не в одну епоху, а у всі часи”. [13]

Стає все зрозумілішим, що єдиний процес світового розвитку - це не гра випадку. Він має певну спрямованість - відбувається безперервне ускладнення організації. Єдиний процес розвитку охоплює неживу природу, живу речовину і суспільство. Це три рівні організації матеріального світу - ланки одного ланцюга. [14]

Така взаємодія може бути порушена з багатьох причин, і тоді середовище “виштовхує” етнос. Він може бути витіснений іншим етносом. У цих випадках майбутнє спільноти (збереже вона себе чи зникне,



розчинившись в іншій, втративши механізми біосоціального автоматизму - традиції, звичаї, ритуалізовані форми поведінки тощо) залежить від того, чи знайде вона нове сприятливе середовище і наскільки органічно зуміє “вписатися” в нього.

Вже чимало десятиліть позначаються наслідки страшних злочинів попередніх політичних режимів перед народами царської Росії і СРСР, режимів, які з політичною метою змінювали карту народонаселення без будь-якого врахування інтересів самих народів. Час від часу ці наслідки стають нездоланими перешкодами на шляху добросусідства і співробітництва держав. Народ, руйнуючи навколишнє середовище, руйнує себе самого - від генофонду до духовності. Двадцяте століття ознаменоване першими жорстокими уроками в цьому плані: порушення екологічної рівноваги внаслідок урбанізації, бездумного використання природних багатств, ядерних випробувань, невмілого використання ядерних технологій аж до ядерних катастроф. Виникла реальна загроза для існування цілих народів.

Яскравою ілюстрацією до багатьох положень щодо дивовижної стійкості етнічного компонента, значення довкілля для виживання етносу може бути “одісея” гагаузів. Їх тюркські прото - племена на початку другого тисячоліття н.е. під тиском монголо - татарів переселилися з Центральної Азії на Балкани (Північна Добруджа), зробивши рішучий крок до осідлого життя. Наприкінці XVIII - на початку XIX ст. гагаузи, витіснені турками-османами, разом з болгарями долають частину пройденого шляху у зворотному напрямку і зупиняються у Буджацькому степу (Пруто - Дністровське межиріччя). Вони вкорінюються тут, виживають, завдячуючи набутому досвіду осідлого життя і знанню законів степу, успадкованому від предків.

За офіційними джерелами, наприкінці XX століття на території України і Молдови компактно мешкало приблизно 190 тис. гагаузів. Ще тисяч 25 - 30 мешкали в Болгарії, Румунії, Туреччині, Російській Федерації, Узбекистані. До середини XX ст. цей порівняно нечисленний народ не мав писемності:

лише у 1957 р. на основі російської графіки був створений гагаузький алфавіт. Організовані після цього національні гагаузькі школи невдовзі були закриті. Вивчення гагаузької мови було відновлено лише в середині 80-х років. Тим часом, за результатами соціологічного опросу 84% гагаузів Одеської області рідною мовою назвали саме гагаузьку (російську - 13,5%), у Болградському районі цієї області, на території якого проживає більшість спільноти, перший показник сягнув 96,1%.

Впродовж віків проживаючи в тісному іншоетнічному оточенні, зокрема болгар, валахів (молдаван), українців, росіян, гагаузи не тільки не втратили етнокультурної самобутності, але і у XXI ст. заявили про себе як про націю. У процесі жорсткого протистояння політичному режимові, що виражав інтереси радикального крила молдавського національного руху, у 1994 р. гагаузи добилися утворення в Молдові територіальної автономії.

Так, умовою виживання етносу, як цілісності, є оптимальне поєднання стійкості і мінливості етнічних традицій, яке забезпечує одночасно стабільність етносу і адаптивність його культури до нових умов. Адаптивні можливості етносу і етнічної культури визначаються двома групами факторів: структурними і змістовними. Змістовний компонент - це та інформація, яка передається каналами міжпоколінної трансмісії, її відповідність вимогам мінливого середовища. Структурний компонент - це рівень і характер організації мезоструктури етносу.

Структурні і змістовні фактори стійкості етносу взаємопов'язані, хоча цей зв'язок і не однозначний. Надто жорстка, "закрита" мезоструктура може призводити до негнучкості етнічної культури і її невідповідності середовищу, що постійно змінюється. І навпаки, повна "лабільність", розмитість мезоструктури призводить до того, що культура етносу втрачає свою визначеність, а разом з тим і цінність для індивіда. І в першому, і в другому випадках порушуються інформаційно - адаптивні функції етносу, що врешті - решт призводить до його зруйнування.

Виділяються три найбільш загальні структурні критерії стійкості

етносу. А саме:

- наявність стабільних локальних субкультур, тобто стійких груп міського і сільського населення, які від покоління до покоління підтримують власне культурне середовище;
- функціонування регулярних інформаційних зв'язків на особистісному та інституційному рівнях між локальностями;
- формування потужних надлокальних кіл спілкування, що забезпечують накопичення, концентрацію і наступну трансляцію загальнокультурних цінностей.

Однак наука все ще не дає відповіді на запитання, чому в схожих умовах одні етноси виявляють високі адаптивні властивості, а інші ні. По суті, це питання щодо мети, задля якої з такою настійливістю зберігається етнічне розмаїття.

Наявність певної сукупності різноманіття правомірно віднести до фундаментальних засад усякого розвитку (руху) в контексті самоорганізації Природи. Етнічність - один з елементів даної сукупності. Цілком ймовірно, що збереження етнокультурної самобутності є однією з гілок дерева цілей збереження гомеостазису людського роду. Можна припустити, що існує певний механізм, який забезпечує необхідний баланс, точніше - дисбаланс різноманітностей. Ми майже нічого не знаємо про його дію. Відтак єдине розумне, що нам залишається, - не створювати перепон на шляху етнічного розвитку.

На "різноманіття" як одну із суттєвих характеристик механізму саморегулювання етнічної системи, що забезпечує її живучість (антиентропійність), вказував Л. Гумільов. Він звертав увагу на те, що етноси виділяють із себе субетнічні групи, призначення яких підтримувати етнічну єдність шляхом внутрішнього неантагоністичного суперництва.

Однак є етнічні системи і антисистеми (химери), які виникають внаслідок накладання полів різного ритму.

Якщо ґрунтуватися на теорії Л. Гумільова, то можна сказати, що

політика цілеспрямованого формування нової історичної спільності - “радянський народ” означала реальну загрозу появи чергової етнічної химери, антисистеми. Одночасно з фактично примусовою інтеграцією, точніше - інкорпорацією, відбувалося зростання речово - енергетичної активності етнічних спільностей, які зберігали свої особливі енергопольові структури. Цього разу етнічний “поштовх” означав не виникнення нових етносів із субстратів, а повернення “до себе”, на шлях природного розвитку з шляху до “химери”.

Досвід не тільки окремих народів колишнього СРСР, а й інших колоніалізованих народів (йдеться і про так званий культурний колоніалізм) показує, що злам захисних поясів біологічної і культурної адаптації в результаті штучного, зовнішнього прискорення етносоціального розвитку шляхом перескакування через природно - історичні формаційні етапи також призводить до виникнення “химер” - маргіналізованих етнічних утворень, вектор розвитку яких часто спрямований на самознищення.

У 70-ті - 80-ті р.р. в СРСР було написано чимало “наукових” праць про формування нової історичної спільноти “радянський народ”. Та життя не збиралося розвиватися за надуманими схемами. Повторюється ситуація, що мала місце на межі XIX - XX ст.: багатонаціональні держави на євразійському просторі, СРСР щонайперше, розпадаються на національні держави. М. Бердяєв, звертаючи увагу на етнічну диференціацію в Росії 20-х років, писав: “Процес творення і викристалізації національних тіл ще не закінчився. Місії народів в історії ще не виконані, і існують народи і раси, які не сказали ще свого слова, не виконали своєї справи, їм належать ще періоди вищого піднесення”. [15]

Сьогодні асиміляційні концепції у чистому вигляді рідкість. Здебільшого вони подаються “одягнутими” в теорії, що трактують етнічну парадигму як таку, що обов’язково передбачає автаркію, ставить права етнічного колективу над правами людини тощо. Як правило, це концепції, що висувуються представниками державних націй, для яких “пріоритет прав

людини” є, по суті, виправданням цілеспрямованої асиміляції нечисленних етнічних спільнот з метою посилення своєї нації, саме як етнонації.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу одна із статей “Етнологічного словника”, виданого у 1996 р. Парадигма етнічна (національна), говорить в ньому, це вид орієнтації людей у складному соціальному житті шляхом створення ідеальної, на їх думку, моделі ієрархії соціальних явищ, у даному випадку - уявлення про першочергову важливість етнічних форм спільності в житті людей, про необхідність підпорядкування особистих інтересів інтересам свого етносу (нації). І далі: кожний етнос з його мовно-культурними і іншими особливостями нерідко подається при цьому як нібито особливий біологічний вид, зникнення якого обіднює біологічний генофонд землі (тут культурний фонд людства), чим і мотивується потреба збереження його усіма можливими засобами, передусім - шляхом запобігання від іншоетнічного впливу на етнос, що призводить до розвитку процесів асиміляції; у своєму походженні етнічна парадигма спирається на природний етноцентризм і може створювати основу для націоналізму. [16]

Автор статті вважає, що стосовно класової парадигми і при вирішенні національного питання деякі вчені та політики почали спиратися на парадигму етнічну: створення різних форм національної державності з наданням “титульним” національностям суттєвих привілеїв. На його думку, протиріччя між класово-інтернаціональною і національною парадигмою загострилися у середині 80-х років і призвели до торжества парадигми етнічної і розпаду СРСР; значною мірою аналогічне трапилося в Югославії і Чехословаччині, які спробували використати досвід СРСР для вирішення національного питання.

Навіть у випадках, коли долаються стереотипи старого мислення щодо витоків етнічності, при визначенні вектора етнонаціональних процесів зберігається політико - ціннісний підхід. Так, висловлюється думка, “що відома схема “рід - плем'я - народність - нація” не може вже сприйматися як вираз етнокультурної поступовості. Той факт, що на планеті водночас

співіснують усі ці форми спільності людей, свідчить скоріше про інше: про різномірність етнокультурного простору, про те, що кожна із спільностей у цьому просторі має самодостатній характер, тобто виражає свою особливу, зовні (здебільшого - екологічно, геолого - кліматично, географічно тощо) породжувану необхідність. Вона, ця етнічна форма, являє собою соціально вироблений етносом засіб збереження екологічних умов свого помешкання, а отже - засіб самозбереження. [17]

Певно, точніше було б сказати, що схема “рід - плем’я - народність - нація” не може сприйматися тільки як вираз етнокультурної поступовості. Справедливо, що вона свідчить про різномірність етнокультурного простору. Зв’язок же між збереженням екологічних умов і даними етнічними категоріями дещо складніший. Та головне в іншому: така постановка питання є свого роду підґрунтям політичної доктрини закріплення за існуючими нетитульними етнічними спільнотами “статусу - кво” у плані форм самовизначення без права на зміну статусного стану.

Однак процеси етно - та націогенези неможливо зупинити на догоду чийось політичним інтересам чи підпорядкувати ідеологічним догмам. Ми спостерігаємо безперервне суперництво між етнічними системами, які природно відновлюються і поява яких обумовлена, принаймні на сучасному етапі, соціальними причинами, тобто в біофізичному плані нібито об’єктивно не детермінована. Зовні це виглядає як консолідація етнічних спільнот, їх підйом по сходинках усвідомлення потреб свого розвитку, оволодіння політичними механізмами і їх використання для реалізації свого природного права на самовизначення у тій чи іншій формі: незалежні держави, суб’єкти федерацій, територіальні автономії, національно-культурні автономії тощо.

Усе людство розкриває себе, писав М. Бердяєв, лише під виглядом національностей. Денаціоналізація, проникнута ідеєю інтернаціональної Європи, інтернаціональної цивілізації, інтернаціонального людства є абсолютна пустота, небуття. Жоден народ не може розвиватися в бік, в сторону, вrostати в чужий шлях і чужий ріст. Між моєю національністю і

моїм людством належить ніякої “інтернаціональної Європи”, “інтернаціональної цивілізації”. Творчий національний шлях і є шлях до вселюдства, є розкриття вселюдства у моїй національності, як вона розкривається у всякій національності. [15]

Якщо розглядати ці висловлювання як характерні для світогляду М. Бердяєва “профетичні прозріння тайн прийдешнього”, то можна сміливо стверджувати, що вони дійсно пророчі. Переживає кризу “безнаціональний” інтернаціоналізм. Розпад СРСР, становлення новітніх національних країн показують, що “жоден народ не може... вrostати в чужий шлях і чужий ріст”.

Відтак, без пізнання специфічних законів, згідно з якими розвиваються процеси етногенези, причинної обумовленості надзвичайної стійкості етнічності, характеру взаємозв’язку біологічного і соціального в природі етнічності неможливо відповісти на такі ключові питання для етнополітології і теорії державного управління.

Слід погодитися також з точкою зору, що абстрактно - теоретична рефлексія людини виявила себе у праві, світоглядно - релігійних регулятивах, а вже потім в економіці. Окрім того, за своєю суттю соціальна матерія - це певний порядок, організація, механізм влади. Люди не в змозі залишатися людьми, працювати в безвладному просторі. Суб’єкти влади, інститути і ситуації організаційно - управлінської діяльності - це така ділянка світової культури, яка переважає за своїм значенням багато інших сфер діяльності людини. Визнаючи значення соціальних функцій виробничо - трудової сфери, не можна організаційно-управлінську діяльність тлумачити як похідну чи другорядну. [17]

Таким чином, гострота постановки проблем етнонаціонального відродження і розбудови нової системи врядування в Україні - не випадковий збіг у часі. Це органічно взаємозв’язані і взаємозумовлені проблеми.

## **1.2 Етнонаціональний фактор як наукова категорія і соціально-політичний феномен**

Термін “фактор” досить поширений у зарубіжній соціології. У

вітчизняному суспільствознавстві радянської доби його вживання було обмеженим. Певною мірою позначилося те, що мало місце категоричне неприйняття “теорії факторів” - однієї із зарубіжних соціологічних концепцій, що пояснювала суспільний розвиток впливом одного або кількох “рівнозначних” чинників. Зіткнення різних поглядів на сутність історичного процесу надовго відсунуло на задній план дослідження анатомії цього процесу, а з ним і визначення терміна “фактор” (“чинник”). Тільки на початку 70-х років у філософському словникові, що був виданий у Києві, зустрічаємо статтю “фактор”, що трактує його як: “(фасіог - той, хто робить) - умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу. Майже аналогічне трактування дає і “Советский Энциклопедический словарь”, що був виданий пізніше: “фактор (от лат. фасіог - делающий, производящий), причина, движущая сила процесса, явления, определяющая его характер или отдельные его черты”.

[18]

Термін “національний фактор” починає вживатися у науковій літературі десь з кінця 70-х років. Ним оперують представники обох основних напрямків тодішньої офіційної теорії нації і національних відносин, які зводили вирішення національного питання до наступного:

а) побудова розвинутого соціалізму, формування нової історичної спільноти “радянський народ” означає поступове зникнення (“уход”) націй з історичної арени, тобто їх практичне відмирання;

б) відбувається всебічний розквіт і неухильне зближення націй і народностей.

З точки зору кінцевого результату між цими позиціями не було суттєвої різниці. Але останні відзначали, що національне - об’єктивний і у своїй основі позитивний фактор життя нашого багатонаціонального суспільства.

[3]

Коли ж КПРС проголосила перебудову, у пропагандистський вжиток входять вислови: “перебудові - позитивний потенціал національного фактора”, “звести до мінімуму негативні прояви національного фактора”,



“національний фактор й ідеологічна робота”. Причому, поступово, в міру з’ясування провалу політики перебудови, “національний фактор” все більше ототожнюється з “націоналізмом” у загальноприйнятому тоді значенні.

Надалі у зв’язку з розвитком етносоціології та етнополітології термін “національний (етнічний) фактор”, частіше “національні (етнічні) фактори” вживається досить широко. Однак і на сьогодні його зміст визначено ще не досить чітко. Зазвичай ним окреслюють все, що так чи інакше має відношення до етнічного, національного життя.

Підтвердженням об’єктивної потреби в понятті, яке б слугувало інструментом подальшого пізнання закономірностей розвитку національної (етнічної) сфери життя суспільства, можна вважати і появу у “Малій енциклопедії етнодержавознавства” статей “Концепція етнонаціонального фактору в Україні” і “Концепція етнонаціонального фактору та світовий досвід” (Ю. Римаренко, О. Картунов). Вони присвячені у загальному плані ролі етнонаціонального фактора у житті суспільства, в тому числі українського, трансформації поглядів на питання етнонаціонального розвитку у вітчизняній та зарубіжній науці. [19]

Обґрунтовується нагальна потреба розробки концепції етнонаціонального фактора в Україні, котра допомогла б знайти відповідь на кардинальне для країни питання: як прискорити реформи, включивши в їх “орбіту” потенціал етнонаціонального розвитку. За нею бачаться визначення суб’єктів суверенізації, принципів відносин між українською нацією та іншими етнічними спільнотами, принципів національно - державного устрою, співвідношення прав людини і прав етнічного колективу.

Наведемо два трактування сутності безпосередньо національного і етнонаціонального чинника. С. Атамуратов визначає категорію “національний фактор” як реальний потенціал економічного, соціально-політичного і культурного життя націй, що відображається у їх самосвідомості, особливостях їх характеру, емоційно - психологічних рис і у

вкладі, який вони вносять у прогрес (або в гальмування) суспільного розвитку. [20]

Л. Шкляр розкриває зміст поняття “етнонаціональні чинники” як такого, що характеризується сталими ознаками життєдіяльності, тобто культури, способу життя, духовних орієнтирів тощо, які набувають прояву соціальних ознак та мотивів політичної поведінки етносу або нації. За певних обставин ці чинники стають детермінантами, що рухають етнонаціональні спільноти до самоорганізації на засадах етнічних та національних інтересів, як джерела етнодержавотворення. [21]

Погоджуючись, в принципі, з вищеназваними дослідниками, продовжимо їх думку. Суттєвий зміст поняття з’ясовується повного мірою лише після розкриття його генези. Якщо ми прагнемо уявити собі етнічну, національну самосвідомість як певну реальність, або ж виявити реальність, з якою вона може бути пов’язана, то такого роду реальністю є діяльність індивіда або етнічного колективу як така, їх включеність у суспільні відносини. Саме такий підхід відкриває можливість для адекватного осягнення сутності етнічної, національної самосвідомості, а також для побудови моделі обумовлених нею дій.

Відомо, що суспільні відносини проявляються передусім як інтереси. Відтак анатомія етнонаціонального фактора може бути пояснена тільки з допомогою категорії “етнонаціональний інтерес”. На сьогодні “національні інтереси” є, по суті, останньою із сходинок у теоретичному осмисленні етносоціальних процесів. Причому передусім саме національні, тобто інтереси нації, а не етнічної спільноти як такої. Оскільки і термін “нація” трактується неоднозначно, то “національні інтереси” нерідко означають інтереси державної (титульної) нації. Набуває поширення визначення “національних інтересів” як інтегрального вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему: інтереси окремого громадянина, інтереси національних, соціальних, політичних груп і в цілому - інтереси держави. Вони трактуються як реальна причина дій нації і

держави, спрямованих на своє виживання, функціонування й розвиток або, інакше кажучи, як сукупність національних цілей і базових цінностей, що відіграють важливу роль у стратегії і тактиці в галузі національної безпеки. [3]

Звідси, зокрема, можна зробити висновок, що “національні інтереси” - це мотивація дій, спрямованих, насамперед, на виживання і розвиток, на зміцнення національної безпеки. Але тоді постає питання: що лежить в основі дій, які призводять до протилежного результату?

Заглиблюючись у тему, ми підходимо до необхідності з'ясування співвідношення понять “потреби” та “інтереси”, яке також далеко не завжди трактується у науковому плані достатньо точно. Так, “етнічні потреби” розглядаються як “узагальнена сукупність різних видів запитів етнічних утворень, котрі у конкретних природних і соціальних умовах є необхідними для задоволення інтересів їх всесторонньої життєдіяльності. Звідси, якщо це запити, які в конкретних умовах необхідні для задоволення інтересів всесторонньої життєдіяльності, то як зрозуміти, що поряд з позитивними, “розумними” потребами виникають “негативні, деструктивні”, про що йдеться далі у зазначеному джерелі.

Положення про те, що зміна співвідношень між різними видами етнічних потреб означає і зміну умов формування, розвитку і забезпечення етнічних інтересів, також не прояснює в достатній мірі суті.

З метою побудови стрункої системи необхідних понять, певно, можна було б виходити з того, що “етнічні (етнонаціональні) потреби” як один з різновидів соціальних потреб взагалі детерміновані надзавданням забезпечити поступ цивілізації. Вони об'єктивні й існують незалежно від їх усвідомлення. Відбуваються безперервні зміни в середовищі етнічної спільноти, змінюються зовнішні умови її буття, видозмінюються потреби.

На наш погляд, “етнічні (етнонаціональні) інтереси” - це усвідомлені етнічною, національною спільнотою потреби, які відображають бачення нею сукупності умов, необхідних для її самозбереження і розвитку. Потреби -

об'єктивна основа інтересів. “Етнонаціональні інтереси” не “чистий” продукт етнічної, національної самосвідомості. Одночасно вони є мало не найважливішим її компонентом. Тобто, якщо “потреби” є вираженням об'єктивної необхідності у чомусь, то “інтереси” - це усвідомлення етнонаціональною спільнотою цієї необхідності.

Етнонаціональні потреби - це не проста сума потреб різних індивідів, соціальних груп, класів, що складають ту чи іншу етнічну спільноту, а узагальнене вираження сутнісних потреб даної спільноти як такої. Це складна, інтегральна за своїм характером категорія. Вона включає у себе систему компонентів різної природи. І якщо спуститися за зазначеною ієрархічною драбинкою, то виявимо зростаючі розбіжності в потребах: етнічної спільноти і окремих її соціальних груп, соціальних груп та індивідів. Це надзвичайно утруднює процес усвідомлення етнонаціональних потреб. Неадекватне їх усвідомлення породжує феномен псевдоетнічних, псевдонаціональних інтересів, реалізація яких зазвичай призводить до наслідків, що суперечать об'єктивним потребам розвитку спільноти, є на шкоду самій спільноті.

Етнонаціональний, як і будь - який інший інтерес, виступає мотивом дії. Інтерес, відбиваючись у суб'єктивній стороні соціального процесу, трансформує вимоги суспільних законів у стимули, визначаючи таким чином тенденції соціальної поведінки людей. Інтерес - цілеспрямована діяльність - інтерес: це універсальна формула соціальних зв'язків і розгортання соціальних процесів. Але тут ми маємо справу уже з “фактором” - інтересом, що спонукає індивіда чи етнічний колектив до дії. Адже далеко не кожне усвідомлення потреб стає мотивом дії.

Наведена вище формула наочно ілюструє роль і значення об'єктивного усвідомлення етнічних, національних потреб. Хибно усвідомлені потреби, що стали ядром етнічної, національної ідеї, а відтак засобом ідеологічного впливу, деформують самосвідомість спільноти, породжують такі духовні і політичні потвори, як ксенофобія, етнічний екстремізм, шовінізм тощо.

Хронологія усвідомлення етнічною спільнотою потреб свого розвитку, тобто формулювання інтересів, може бути різною. Але логіка цього процесу приблизно однакова: спільнота усвідомлює спершу назрілі потреби культурного розвитку, гостро реагує на загрозу своїй духовності, ідентичності. “Етнічний (національний) ренесанс” на території колишнього СРСР розпочався саме з проблеми національних мов. Особливо гостро питання захисту, а то й взагалі відродження національних мов було поставлене в Естонії і Латвії, потім у Білорусі, в Україні, Казахстані, Киргизстані. Швидко зростала увага до історії свого народу, його традицій, культури. Згодом на політичну арену виходить “Естонське чудо” - концепція республіканського госпрозрахунку, як усвідомлення уже економічних інтересів (хоча народження ідеї економічної самостійності та ідеї захисту національної самобутності в Естонії хронологічно важко розвести). Розгортання руху за вихід союзних республік із складу СРСР знаменувало усвідомлення, передусім, так званими титульними націями своїх політичних інтересів.

Інтерес є не єдиним мотивом дій тих чи інших етнічних спільнот. Воля, почуття, інстинктивна реакція, інтуїція - все це та інше лише опосередковано пов'язано з інтересом, а частіше - зовсім не пов'язано з ним. Саме це “щось” - колективне несвідоме - тривалий час вперто замовчувалося або заперечувалося вітчизняною теорією нації і національних відносин. Відтак, не пояснене науково, але будучи реальністю, це “щось” утверджувало у масовій свідомості думку про ірраціональний характер самого етнічного буття.

Тим часом, ірраціоналістичні підходи до пояснення суспільного життя простежуються протягом усієї історії філософської думки. За нових часів видатними представниками цієї течії були Г. Якобі (“Філософія почуття і віри”), пізній Ф. Шеллінг (“Філософія одкровення”). Ф. Ніцше - родоначальник “Філософії життя”, Е. Гартман (“Філософія підсвідомого”), К. Юнг (“Колективне несвідоме”), ін.

Особливий інтерес для нас становлять досі мало відомі спроби представників російської релігійно - філософської школи осмислити сферу етнічного життя з позиції ірраціоналізму. Вище були наведені визначення І. Ільїним “християнського націоналізму”. Варто зазначити, що навіть у ньому філософ передбачав поєднання ірраціонального і раціонального. Більше того, він вважав, що лише у випадку, коли любов до батьківщини стає творчим актом духовного самовизначення, патріотизм і націоналізм зможуть розкритися в їх священному і незаперечному значенні. Саме тоді інстинктивна необхідність та історична доцільність - усі ці міркування про небезпеку, солідарність і взаємну оборону - матимуть своє головне і послідовне обґрунтування. На “неподільний і невловимий” залишок після усіх історичних і психологічних досліджень, в якому вся таємниця національної відповідальності. [22]

Зрештою, у змісті суспільної свідомості на психічному рівні домінуючим є не саме знання дійсності, а ставлення до нього та емоційна оцінка фактів дійсності. Дихотомія раціонального - ірраціонального у національній свідомості визначає в кожний конкретний період розвитку етнонаціональної спільноти співвідношення духовних і політичних векторів. Етнічний ренесанс переконливо продемонстрував ту величезну роль, яку суспільна психологія з її емоційним забарвленням відіграє в громадських рухах, а також велике значення буденного рівня свідомості.

На сьогодні ще недостатньо вивчена як негативна, так і позитивна роль ірраціонального компонента в етнонаціональному бутті. Тим часом, раціональне й ірраціональне тісно взаємопов'язані, а головне, активно взаємодіють в системі етнонаціональних відносин. Емоційна самооцінка може призвести до неадекватного усвідомлення спільнотою своїх потреб, штовхнути її на дії, котрі в кінцевому рахунку завдадуть шкоди їй самій. Почуття національної гордості, історичної відповідальності, національна мрія стимулюють активність народу на шляху прогресивних перетворень.

Несвідоме виконує в етнонаціональному розвитку низку функцій:

релігійну, протидіючу, творчу, руйнівну, ідентифікаційну, інтегративну, накопичувальну, трансформаційну, компенсаторну, стабілізуючу, ототожнюючу та ін. Ці функції окреслюють національне несвідоме як сутнісну, смисложиттєву, актуалізовану, динамічну форму буття нації як етнополітичної спільноти. [10]

Таким чином, усвідомлення етнічною спільнотою потреб свого духовного, соціально-економічного і політичного розвитку відображається в її інтересах та ідеалах. Останні, спонукаючи спільноту до дії, стають явищами соціальної дійсності. Але етнічна, національна свідомість (самосвідомість) здатна не тільки обумовлювати дії свого носія, а й викликати реакцію на себе з боку іншого соціального суб'єкта (етнічної спільноти, політичного інституту тощо).

Отже, етнонаціональний фактор - це приведений в дію внутрішній потенціал етнічної спільноти, який безпосередньо чи опосередковано впливає на розвиток соціальних процесів у суспільстві в цілому, виступає в ролі їх причини, визначаючи тією чи іншою мірою їх характер або ж окремі риси. [23]

З огляду на практику використання понять, що складається, у тому числі під впливом вітчизняної традиції, варто зробити деякі застереження. Визначення “етнонаціональний” логічно вважати похідним від терміна “етнонація”, який слугує розмежуванню двох загальноживаних значень “нації”. Однак “етнонаціональний” у словосполученні “етнонаціональний фактор”, відображаючи єдність і взаємообумовленість процесів етно - і націогепезу, включає усю сукупність проявів актуалізованої етнічності у найрізноманітніших сферах суспільного буття: у власне культурній, в економічній, соціальній, екологічній, політичній, ін. Тобто діапазон інтересів етнічної спільноти як соціуму визначає і поле вияву етнонаціонального фактора. Згідно з чинними правилами граматики, його написання мало б виглядати так - “етнонаціональний фактор”.

Окрім того, при оперуванні поняттям “етнонаціональне” мається на

увазі не лише тісне поєднання власне етнічного та національного (при всій їх специфічності). Цей термін фіксує також наявність у тому чи іншому суспільстві власне етнічних груп (національних меншин) та нації титульної, спільна енергія яких має слугувати інтересам реформування суспільства, його модернізації.

Принциповим у контексті проблеми, що розглядається, є з'ясування питання щодо статусу учасників соціальних відносин. Суспільна наука радянської доби підходила до цієї проблеми з класових позицій. Незважаючи на декларування права націй на самовизначення, дослідження у цій галузі мали все ж досить таки абстрактний характер або були підпорядковані завданню показати успіхи соціалістичних націй на шляху реалізації права на самовизначення. Щодо інших етнічних спільнот, то під таким кутом зору дослідження фактично не проводилися. Вважалося, що чіткий поділ на “нації”, “народності”, представників народів, що мають національну державність за межами СРСР, або ж там її не мають, встановлення для кожної етнічної категорії форми самовизначення (союзна або автономна республіка, автономний округ, автономна область) повністю вичерпують проблему. Перехід з категорії “народність” у категорію “нація” не розглядався як можливий, тому не було потреби і в його науковому обґрунтуванні. Концепція розквіту і зближення націй передбачала зближення, інтеграцію, але аж ніяк не подальшу етнічну диференціацію.

Такий стан теорії відповідав тодішнім політичним реаліям. До його причин можна віднести, насамперед, домінування ідеологічних стереотипів, які в одних випадках витіснили, а в других забарвили у політичний колір наукові концепції національного розвитку. Здавалося б, що нова дійсність, після розпаду СРСР, мала б суттєво змінити підхід до цього питання. Однак і зараз тривають гострі дискусії навколо все того ж “права націй на самовизначення”. Складається враження, що колишні титульні нації союзних республік СРСР, реалізувавши своє право на самовизначення, знову не проти зняти це питання з порядку денного, пов'язуючи його з наявністю загрози



територіальній цілісності країн, національній державності тощо.

Враховуючи, що вітчизняне суспільствознавство протягом багатьох десятиліть формувалося під впливом практично однієї соціальної макротеорії, доцільно було б здійснити невеликий екскурс в історію питання.

Звернімося до ще недавно хрестоматійних прикладів. У соціал - демократичній літературі наприкінці XIX - початку XX ст. були викладені дві теорії нації: австрійця О. Бауера і німця К. Каутського, які, схоже, й досі протистоять одна одній.

О. Бауер, котрий вважав націю “спільністю культури і характеру, що виникла на основі спільності долі”, передбачав вирівнювання рівнів економічного розвитку народів при соціалізмі, але вважав, що одночасно буде відбуватися все більше відмежування їх один від одного. Той факт, що соціалізм робить націю автономною, її долю - справою її свідомої волі, писав він, призводить до зростаючої диференціації національностей в соціалістичному суспільстві, до більш різкого розмежування їх характерів. [24]

К. Каутський, навпаки, розвиваючи історико - економічну теорію нації, вважав, що ціною швидкого просування шляхом прогресу відсталих у минулому народів буде їх фактична відмова від самобутності і духовної самостійності. Цілком зрозуміло, що для нього вимога національного самовизначення уявлялася зайвою. Мета соціалістичного розвитку, писав К. Каутський, не диференціація, а асиміляція національностей, залучення мас не до національної культури, а до європейської, яка все більше стає світовою культурою. Таким чином, нації як суб'єкти вилучилися з історичного процесу. [25]

Деякі теоретики з національного питання того часу вказували на недоліки в теорії нації К. Каутського (недооцінка національної самосвідомості і національної психології, внутрішня нестійкість нації та її атрибутів) і водночас критикував О. Бауера, помилки якого, на його думку, полягали у витонченому націоналізмі Вони протиставляли їм підхід, який означав визнання двох тенденцій у національному питанні: руху до на-

ціональної самосвідомості і до інтернаціоналізації. З цього логічно випливав курс більшовистської партії на союз народів - націй, визнання права націй на самовизначення.

Про неоднозначність згаданої концепції з національного питання свідчить те, що зараз вона піддається нищівній критиці одразу з двох протилежних сторін. Одні стверджують нібито ленінська теорія самовизначення націй спрямувала Росію шляхом, що суперечить світовій тенденції інтернаціоналізації і який врешті - решт призвів до розпаду СРСР. Інші доводять, що вона не дала змоги повною мірою реалізувати це право, у тому числі через механічний поділ етнічних спільнот на усталені категорії і створення багатоступінчастої федерації.

Отже, дослідники цих етнопроцесів того часу визнавали етнічні спільноти як суб'єкти суспільно - історичного процесу. Та вони не були для нього самоцінністю, а може й взагалі цінністю: принаймні, суджень на цю тему не зафіксовано. Радше за все він рахувався з національно - визвольним рухом настільки, наскільки це було вигідно для забезпечення перемоги пролетарської, а потім соціалістичної революції. І все ж це не було заграванням, як інколи можна прочитати, а був точний розрахунок, вибір єдино можливої комбінації: надання реальної незалежності Фінляндії і Польщі, бо їх неможливо було втримати, однак політичний вигреш гарантований; терпиме ставлення до самовизначення народів Поволжя та Середньої Азії в розрахунок, що з ними можна буде вирішити проблеми пізніше; жорстка позиція щодо України - жодного шансу для незалежності, бо вона обов'язково відділиться, а без України соціалістичній революції в Росії тоді був би гарантований крах.

Можна допустити, що з таких позицій зазначені теоретики підходили до визначення національно-державного устрою майбутнього СРСР,

За висловом О. Бочковського, "більшевизм на Сході й в колоніях відіграв ролю національної повитухи, прискорюючи процеси національної кристалізації серед кольорового людства. [26]

У внутрішній політиці поступово відроджувалися погляди теоретиків соціалізму, які повністю ігнорували етнічність або вбачали у ній загрозу для досягнення цілей соціалістичної революції. Для “вирішення національного питання” було випробувано усе, що тільки можна: від одвертого (переселення народів у зони з кліматичними умовами, непридатними для них, знищення національної інтелігенції тощо) до витонченого (зближення через розквіт, аж до повної русифікації і маргіналізації) геноциду. Але саме тоді, коли було фактично проголошено повну перемогу “ленінської національної політики” - створення нової історичної спільноти - радянський народ, СРСР розпадається на 15 національних держав. Що ж до народів, які заявили про себе як суб’єкти суспільно-історичного процесу, то їх було значно більше: практично усі автономії Росії підвищили свій статус, поставивши питання про справжній федеративній устрій держави, а чеченці стали на шлях збройної боротьби за політичну незалежність.

Дискусії навколо поняття нація - етнічна спільнота чи співгромадянство - може здатися на перший погляд дискусією навколо дефініцій. Та вони ведуться, як правило, в контексті політики. Проблема не в змістовому наповненні терміна, а в тому, про що конкретно йдеться. Мова ж про те, визнавати чи не визнавати етнічну спільноту як суб’єкт суспільно-історичного процесу, якому належить право на самовизначення і право національного суверенітету, тобто повновладдя у вирішенні усіх питань національного життя у відповідній політико-правовій формі.

Щоб стати суб’єктом суспільно-історичного процесу і дещо вужче - стороною державно-управлінських відносин, етнічній спільноті, передусім, належить досягти відповідного рівня самосвідомості (стану не “в собі”, а “для себе”). Вона має бути здатною осмислювати себе як спільність, визначитися у власних потребах, сформулювати свої інтереси, намічати програми і здійснювати їх. Стан спільноти - величина змінна, і він, а не той чи інший нормативний документ визначає категорію спільноти.

Однією з визначальних ознак суб’єкта суспільно - історичного процесу є

ступінь його внутрішньої структурованості. Серед питань у цій площині одним з найсуттєвіших є питання про “етнічну еліту”, або “національну еліту” (від фр. *élite* - краще, добірне).

Становлення українського суспільства об’єктивно поставило перед наукою питання про еліту як ціннісно - нормативну групу, що визначає моделі поведінки, життя і мислення в соціумі, виступає ініціатором і регулятором соціальних змін. Уявляється перспективним його вивчення з орієнтацією на модель соціальних перетворень, засновану на принципі самоорганізації. Однак питання про еліту, як таку, не може бути повно розкриті без з’ясування сутності етнонаціональної еліти. [27]

Поняття “національна (етнічна) еліта” ще не має точно визначеного змісту. Проте можна сказати, що у вітчизняній етносоціології утверджуються два близькі терміни з досить окресленим змістом: “етнічна еліта” і “національна еліта”.

“Етнічна еліта” розглядається як складова етнічної групи, що взяла на себе роль лідера і політичного керівника. На різних етапах історичного розвитку і залежно від умов, що склалися, роль етнічних лідерів або так званих політичних антрепренерів етнічності брали на себе різні верстви. З початком модернізації найчастіше етнічна еліта складається з прошарку, який за своїм майновим станом і соціальним статусом належить до середнього класу. Особливе місце серед етнічної еліти посідає гуманітарна інтелігенція. Вона найбільш спроможна збудити етнополітичну активність “своєї” групи шляхом апеляції до історичної пам’яті, національних почуттів, формуючи відповідну морально - психологічну атмосферу.

Найбільшого успіху етнічна еліта досягає тоді, коли відбувається узгодження поглядів та дій між її основними групами - гуманітарною інтелігенцією й інтелектуалами, зайнятими у сфері матеріального виробництва.

“Національна еліта” трактується з позиції: нація - державотворча етнічна спільнота, і національна ідея - державницька ідея. Це провідна сила в

суспільстві, яка обстоює національні інтереси. На відміну від “соціальної еліти”, основою появи якої є власність на капітал, національна еліта формується на ідеологічних принципах, пріоритетом її є “національна ідея”. Національна еліта є провідною духовною, культурною, політичною та державотворчою силою. Відсутність національної еліти позбавляє націю перспективи на національний розвиток. В умовах національної залежності й відсутності національної держави національна еліта, як правило, займає опозиційне становище. Її завдання - духовно і політично інтегрувати суспільство на вирішення нації - і державотворчих проблем. [20]

У цих двох визначеннях є спільне: еліта - це та частина спільноти, яка бере на себе роль духовного і політичного лідера. Завдання, які вона вирішує, точніше ставить перед собою, обумовлені стадією розвитку спільноти, а звідси - “етнічна” і “національна”. Відсутність національної еліти означає, що спільнота ще не стала нацією, що етнічна спільнота не досягла стадії “для себе”. Тобто відсутність еліти - свідчення того, що спільнота як цілісність знаходиться ще в стадії становлення, або настав час її згасання. Втрата ж еліти може відбутися або через її деградацію, або через її фізичне винищення. Саме тому репресії імперських тоталітарних режимів, як правило, спрямовувалися проти національної інтелігенції, заборонялося вивчення національних мов і культури, історії поневолених народів і тих, які добровільно входили до імперій. Інтелігенція також купувалася відповідними привілеями та чинами.

Перше, що потрібно зробити у контексті сказаного вище, це з’ясувати сутнісну відмінність національної еліти від так званих статусних еліт, і водночас збагнути їх взаємозв’язок.

Ш. Султанов у статті “Сократ или Ельцин?” зосереджує увагу на аналізі феномену еліти і як “загальноприйнятого”, “не суворого”, і як “системного”, міждисциплінарного, в певному розумінні навіть метафізичного, “незрозумілого”. Автор відзначає, що у першому випадку “еліта” прямо співвідноситься з поняттям “влада”. [28]

Це певним чином структурована група, яка завдяки своєму соціальному статусові, політичним традиціям, специфічному місцю в системі владних структур, ідеологічній картині світу, що прийнята в даному соціумі, володіє потенціалом вирішального впливу (культурного, економічного, ідеологічного чи політичного) на усі інші групи й інститути суспільства. У даному випадку “еліта” співвідноситься з такими поняттями, як “істеблішмент”, “правлячий клас”, “номенклатура” тощо. У соціокультурному контексті, на думку автора статті, така еліта завжди екстравертна: її самосвідомість формується відчуженим від неї актуальним зовнішнім середовищем. Така модель еліти завжди і принципово неорганічна, нецілісна. Чому й говорять, наприклад, про “наукову”, “художню”, “військову”, “економічну”, “політичну” і т.д. еліту. По суті, стверджує він, йдеться не про еліту як таку, а про квазіеліти, тобто групи, яким властиві певні зовнішні формальні ознаки реальної еліти. Та будь - яка квазіеліта, оскільки вона частковість, ніколи не несе відповідальності за суспільство в цілому.

У другому випадку, за Ш. Султановим, еліта зв’язана і актуально, і латентно - передусім з феноменами традицій, часу і простору. Еліта тут - це втілення вищої відповідальності. Функції влади така еліта може реалізувати (а може формально й ні) саме тому, що виражає сакральні імперативи, тобто втілення і конкретних традицій, і конкретного простору, і конкретного часу. Така еліта цілісна й органічна головним чином тому, що в ієрархії соціуму є носієм цілісної концепції світу, яка відображає найбільш глибинні традиції, час і простір конкретної етнічної спільноти, держави.

Метафізичне завдання еліти “тут і зараз” - інтерпретація часу і простору, “з’ясування смислу в руслі живої традиції”. Справжня еліта ніби втілює, виражає глибини групового або національного міфу, міфологічної свідомості. Інакше кажучи, справжня еліта зайнята тим, що постійно пояснює (не тільки і не стільки вербально, скільки створенням відповідних моделей поведінки) своєму соціуму “у чому смисл життя”; постійно інтерпретує в межах живого міфу потік профанічної реальності, об’єднує в щось загальне

різного роду часткові відповіді на ключові питання в будь - якому соціумі:

Справжня еліта характеризується своєю внутрішньою, іманентною, глибинною традицією, етикою. Тут моральні принципи - не спосіб пристосування до зовнішнього середовища, а швидше спосіб внутрішньої свободи еліти від даного соціуму. Образно можна сказати, що справжня еліта - це душа даного живого суспільства, і в цьому випадку вона завжди невід'ємна його частина. Водночас еліта символізує вищу сакральну свободу даного народу.

По суті, це одна з концепцій ціннісного підходу до визначення еліт і вона значною мірою збігається з концепцією “національної аристократії”, що була обґрунтована ще В. Липинським. Ні етнографічна маса людей, як така, ні мова і окрема територія автоматично не творять нації, вважав В. Липинський. Це здійснюється активною групою нації, на ґрунті культурних, моральних і політичних цінностей якої (тобто групи) й формується нація. [29]

Національних лідерів, згідно з теорією Л. Гумільова, можна віднести до пасіонаріїв, вони виразники духу етнічної спільноти. “Міфологічне” для них - усвідомлене, можливо, саме тому їм належить право говорити від імені народу. Та, на наш погляд, це не означає, що еліта вільна від свого соціуму, в духовній ієрархії якого вона посідає найвищий щабель. Вона “вільна” хіба що від стану свідомості соціуму на даний конкретний момент. Це і виявляється в моделях її поведінки. Піднесення національної самосвідомості народів прибалтійських республік висунуло на політичну авансцену велику групу вчених і діячів культури. Однак з часом, у міру радикалізації національних рухів, посилення націонал - екстремізму, багато з них відійшли “в тінь”, демонструючи своєму соціумові, що цей шлях не є істинним.

Галузева структура і організаційно - кадровий механізм КПРС - як дві підвалини радянського суспільства (останню можна доповнити структурою Рад, а точніше - розглядати її як допоміжну) комбінувалися в загальну систему не вірністю традиційним цінностям, а умовною прихильністю до

певних ідеологічних ідеалів. Спроби реорганізувати суспільство на загальнодемократичних засадах з середини 80-х р.р. супроводжувалися руйнуванням галузевої структури управління економікою, ревізією принципу демократичного централізму - фундаментальної засади організаційної побудови КПРС, виведенням рад з - під жорсткої опіки компартії. Як наслідок, розпочалась ерозія механізмів вертикальної політичної динаміки, яка забезпечувала відтворення радянської номенклатури. Політична система, яка не мала альтернативних внутрішніх імунних засобів, виявилася приреченою.

Однак внутрішні імунні засоби знайшлися: вони були в етнічних спільнотах - етнонаціях у вигляді традиційних фундаментальних цінностей, які включають як минуле і сьогоднішнє, так і ідеали майбутнього. Формуються національно-демократичні рухи; компартії союзних республік розробляють програми і статuti, які враховують національну специфіку, ставлять питання про федералістську побудову КПРС (Союз компартій); відроджуються націоналістичні політичні партії, що існували до 1917 р., і створюються нові; намічається тенденція внутрішньої структуризації національних меншин. На чолі цих процесів стають представники національної інтелігенції - з дисидентів, колишніх репресованих і депортованих, позапартійної і партійної інтелігенції. Активну участь беруть у них і представники діаспор.

Національна еліта - це частина інтелігенції, яка є зберегачом і генератором національних цінностей, носієм ідеї збереження життєдайності нації. Тобто суть проблеми - в наявності "критичної маси" національної еліти, "національної аристократії", яка значною мірою визначає рівень статусних еліт. Саме відсутність в Україні "критичної маси" національної еліти, передусім української, безпосередньо позначається на ціннісних орієнтаціях статусних еліт політичної і управлінської, обумовлює "екстравертність" і "квазі - рівень" останніх, гальмує процес національного державотворення.



І тут вкрай важливим є коректне вживання понять. Є національні еліти і статусні еліти. Теоретично вони можуть збігатися, але на практиці цей збіг, як правило, частковий. Статусні еліти складають основний масив протоеліти, з якої формуються національні еліти, що у свою чергу "постачають" лідерів для статусних еліт. Слід відрізнити національних (етнічних) лідерів, що виражають глибинні, об'єднуючі начала нації, інших етнічних спільнот задля їх блага і блага людства, від харизматичних псевдонаціональних, псевдоетнічних лідерів, які зазвичай апелюють до колективного несвідомого, штовхаючи соціум на згубний шлях.

Другий принциповий момент. Наведені вище визначення етнічної і національної еліт виходять з визнання лише одного суб'єкта державотворення - титульної нації. Більш продуктивним уявляється розгляд цього питання в контексті проблеми формування загальнонаціональних еліт (загальноукраїнської, загальнопольської і т.д.) як важливої умови вибору раціональних шляхів розвитку пострадянських держав. Науці ще належить дати відповідь на запитання: якою вона має бути, враховуючи що суспільства новітніх держав становлять різноякісну ієрархію етнічних спільнот; на яких саме "традиційних цінностях" вона повинна ґрунтувати своє лідерство. З певністю можна сказати: вона не може бути маргінальною в національному відношенні і не може орієнтуватися тільки на цінності титульної нації. Нищівною ж критикою "етноелітарних загонів", зазвичай, прикриваються саме відповідні етнократичні сили.

Українська загальнонаціональна (політична національна) еліта - це та еліта, яка відстоює інтереси українського народу як інтегративного вираження інтересів усіх етнонаціональних компонентів суспільства. Особлива роль у цьому відведена українській національній еліті як виразнику інтересів титульної нації. Лише визнання нею за усіма іншими етнічними спільнотами права на свою національну (етнічну) ідею сприятиме інтеграції їх еліт у загальнонаціональну (політичну національну) еліту, включенню їх потенціалу до процесу українського національно-державного будівництва.

Відтак, формування загальнонаціональної еліти в Україні безпосередньо пов'язане з формуванням еліт народів і меншин, які населяють країну, з усвідомленням ними суті об'єднуючої ідеї, вибором форми національно - державного устрою, що гарантуватиме вільний етнічний (національний) розвиток кожної спільноти при орієнтації на вектор загальноцивілізаційного поступу. Активні процеси самоорганізації у середовищі кримськотатарського народу, національних меншин свідчать, що формування їх еліт є реальним фактом.

Хоча усе ще має місце сприйняття населенням еліти як соціального, у вузькому значенні цього терміна, явища. Як зазначає М. Шульга, у масовій свідомості поняття еліти поки що асоціюється, передусім, з верхівкою виконавчої та законодавчої влади, а також з багатими людьми. [30]

Нація, етнічна спільність не є позакласовим явищем, соціально - політичним монолітом. Процеси національної консолідації і внутрішньої соціально-класової диференціації перебігають одночасно. Ці тенденції виступають своєрідними противагами, забезпечуючи підтримку дисбалансу суспільного розвитку на необхідному рівні. Очевидно, є певна критична межа, порушення якої може загрожувати самому існуванню національної державності. Бо пролетаріат дійсно "інтернаціональний" за своєю суттю: у кого немає власності, у того не може бути державних інтересів.

Поширені концепції соціальної структури суспільства (класова, соціальної стратифікації, соціальної мобільності, ін.), які зазвичай протиставляються одна одній, певно, усі мають право на визнання. Саме завдяки їх застосуванню "в пакеті" може бути створена теоретична модель поліетнічного суспільства, де суб'єктами суспільно - історичного процесу одночасно виступають "інтернаціональні" класи, інші соціальні групи і неоднорідні в соціально - класовому відношенні етнічні спільноти.

Розкриваючи питання, у яких сферах суспільного буття і в який спосіб виявляється етнонаціональний фактор, дослідники обґрунтовано акцентують увагу на політичних, у т. ч. геополітичних аспектах: вибір Україною

відповідного національно - державного устрою, вирішення “завдання ідеологічної свободи від Росії”. Водночас, не дивлячись на розширення тематики етнологічних досліджень, про що йшлося вище, ще недостатньо розкрита багатопланова та інтегральна сутність етнонаціонального чинника, масштабність і глибина його впливу на суспільні процеси.

Прикладом може бути процес осмислення колапсу радянської системи, розпаду СРСР, який все ще знаходиться на початковій стадії. У зарубіжній, західній політології домінують концепції, у яких на перший план висувуються зовнішні фактори (СРСР не витримав гонки озброєнь; переорієнтація радянського суспільства на Захід під впливом ліберальних ідей і т.д.), хоча певною мірою йдеться і про внутрішні чинники. На серйозну увагу заслуговує хіба що позиція Пола Кеннеді, який визначає три фактори: 1) криза легітимності радянської системи; 2) криза економічної системи і соціальних структур; 3) криза етнічних і міжкультурних відносин.

Показовою є точка зору в цьому питанні А. Уткіна. Чотири з п'яти “фатальних кроків”, які стосуються швидкісного реформування країни у сфері економіки, фінансів, управління, а також реформування РЕВ, починаючи з 1988 р., мають ґрунтовну аргументацію. “П'ятий крок у напрямку радикальної зміни того, що називалося СРСР, - пише автор, - був зроблений, коли Естонія досить несподівано заявила про свій суверенітет. Горбачов назвав рішення естонського парламенту таким, що суперечить Конституції, але що робити далі - не знав. У результаті протягом наступних шести місяців ми стали свідками проголошення самостійності ще сімома союзними республіками. Останній гвіздок у труну Радянського Союзу вбив російський парламент 12 червня 1990 року - коли Російська республіка оголосила про свій суверенітет”. [31]

І все ж роль етнонаціонального фактора у розпаді СРСР, на нашу думку, знаходиться дещо в іншій площині. Весь попередній розвиток радянського суспільства підвів до необхідності модернізації, однак, з огляду

на етнокультурне розмаїття країни, її здійснення в межах навіть існуючої моделі федерації, за єдиною схемою було неможливим. Етнонаціональний фактор відіграв одну з вирішальних ролей в державному структуруванні “на одній шостій” планети, а отже у створенні важливої передумови модернізації, причому не у формі вестернізації, а з орієнтацією на традицію.

Ще недостатньо висвітлений економічний аспект етнонаціонального фактора. В кінці 90-х років, коли дезінтеграція СРСР стала реальністю, окремими авторами у науковий обіг було введене поняття “національно-економічний інтерес” з уточненням, що йдеться про розкриття ролі етносу, корінної нації у розвитку економіки. Зазначалося, що економічна наука ніяк не в змозі подолати свій “економізм”, через що національний фактор не розглядається нею як один з мотивів трудової діяльності. Тим часом, у межах надбудови національні відносини справляють активний вплив на економіку як базис. [32]

Етнонаціональний фактор виявляється в економіці на різних рівнях: на загальнодержавному, на регіональному (міжобласному та обласному) і на субрегіональному. Слід бачити національну проблематику на рівні галузей, окремих підприємств і навіть робочих місць. При цьому важливо розрізнити два аспекти: внутрішній (етнокультурні характеристики конкретних працівників) і зовнішній - співвідношення національного складу робочої сили галузей господарства і національного складу населення території, а також вплив господарювання на екологію території (природну, соціальну).

Розпад багатонаціональних федерацій (СРСР, Югославія, Чехословаччина), активність національних рухів у різних регіонах світу, збереження міжетнічної напруженості не лише у так званому пострадянському просторі, а й у країнах західної демократії - усе це підтвердження глибокої обумовленості етнічних процесів і їх глобального характеру.

Тепер навіть критики “етнічної парадигми” змушені констатувати: у розвинутих капіталістичних країнах, де на перший план висунулась

особистісно-громадянська парадигма, обґрунтована Всесвітньою декларацією прав людини, в останній час відзначено посилення саме етнічної парадигми. Б. Пош (Франція), аналізуючи вияви сепаратизму і федералізму в Європі 90-х років на прикладі Бельгії та Італії, прямо пише про кризу територіальної держави. [33]

Можна погодитися також і з точкою зору, що міжетнічні і етнополітичні конфлікти виникають тоді, коли утискуються етнічні інтереси, коли з'являється реальна чи уявна загроза етнокультурній самобутності спільноти: чи то через її пригнічення панівною нацією, чи як реакція на уніфікуючий вплив технічного прогресу. Та слід визнати, що сучасний етап розвитку людської цивілізації кардинально не вирішує проблему усунення нерівномірності розвитку народів. Поки що не створені надійні механізми захисту їх від дискримінації. Це породжує своєрідний “національний комплекс”, настійне прагнення шукати в національній ідеї засіб виживання і самоутвердження.

У поділі людства на нації є як небезпека, так і надія, зауважує Ентоні Д. Сміт. Розкриваючи дестабілізуючі і навпаки - стабілізуючі впливи “націоналізму”, він звертає увагу на те, що “націоналізм” забезпечує сьогодні “єдине бачення і єдине розумне пояснення політичної солідарності”, порівняно з яким “усі інші бачення, усі інші пояснення видаються непевними і неясними”. Оскільки є потреби, які не задовольняються іншими видами ідентичності, то “нації з їхнім націоналізмом заперечувані або визнані, вільні або пригноблені і в наступному сторіччі становитимуть для людства найважливіші культурно-політичні ідентичності. [5]

### **Висновки до розділу 1**

Зробивши дослідження щодо теоретико- методологічних засад етнонаціональних процесів і державного управління, автор надійшов до наступного:

Здійснюється порівняльний аналіз окремих елементів адміністративних систем різних країн, а також етнополітичної ситуації у пострадянському

просторі. Для соціально-економічних і політичних процесів у нових незалежних державах характерна тісна взаємодія.

Доведено - політична, у тому числі етнополітична, ситуація у них нерідко повторюється з певним зміщенням у часі, різними темпами, під впливом традицій формується національне право, набувається як позитивний, так і негативний досвід практичного регулювання суспільних відносин.

Визначено, що усвідомлення етнічною спільнотою потреб свого духовного, соціально-економічного і політичного розвитку відображається в її інтересах та ідеалах.

Обгрунтовано, що становлення українського суспільства об'єктивно поставило перед наукою питання про еліту як ціннісно - нормативну групу, що визначає моделі поведінки, життя і мислення в соціумі, виступає ініціатором і регулятором соціальних змін.

Підтверджено - етнонаціональний фактор виявляється в економіці на різних рівнях: на загальнодержавному, на регіональному (міжобласному та обласному) і на субрегіональному.

Таким чином, можна зробити висновок, що під впливом процесів етнонаціонального відродження відбуваються суттєві зміни у європейській науковій традиції, яка переважно не зв'язувала досі феномен соціального життя безпосередньо з етносом як специфічним соціальним суб'єктом: таким суб'єктом вона розглядала автономного індивіда.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ**

### **СУЧАСНИХ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ТА ЕТНОКУЛЬТУРНИХ РЕАЛІЙ**

#### **2.1 Розвиток та становлення державно - управлінських відносин в українському багатоетнічному суспільстві**

Одна із сутнісних характеристик адміністративної реформи полягає в тому, що вона являє собою не часткові зміни, а системне оновлення всієї структури органів виконавчої влади і змісту їх діяльності. “Характер процесів, що відбуваються в суспільстві, вимагає не просто оновлення традиційних схем державно - управлінських відносин, а радикальної зміни змісту діяльності у здійсненні державної влади, функцій державного управління, процесуальних аспектів державно-управлінських відносин. [34]

У сучасній правовій науці, в науці з державного управління розробляються питання щодо сутності державно-управлінських відносин, їх типологізації. Ґрунтовно розглянуто особливості державного управління у таких сферах, як економічна, соціально - культурна, національної безпеки, деяких інших. [35]

Поки що мало дослідженою залишається специфіка державно - регулятивного впливу у сфері етнонаціонального життя суспільства. З метою з'ясування цього питання в основу покладено таке трактування змісту державно - управлінських відносин, яке визначає його як соціальну діяльність у межах наданих суб'єктивних прав і встановлених обов'язків з приводу реалізації державної політики, виконання законів, інших нормативних актів, правових приписів. Тобто, це - особливого роду діяльність людей, що знаходить вияв у взаємодії сторін. Через активну діяльність сторони взаємодіють одна з одною, формуючи зміст державно - управлінських відносин.

Етнонаціональна політика, як і всяка інша політика держави, суттєво впливає на зміст державно - управлінських відносин, оскільки вона визначає основні цілі держави у сфері етнічного життя суспільства. Ми маємо справу із складним поєднанням загального і специфічного, обумовленого особливостями багатокультурного середовища, міжетнічних і етнополітичних відносин.

Відмінність державно-управлінських відносин у процесі регулювання етнонаціонального розвитку від їх прояву в інших сферах соціальної

практики полягає в тому, що це не певне галузеве управління, а своєрідна парадигма діяльності органів виконавчої влади, обумовлена змістовим діапазоном етнонаціональної політики та особливостями однієї із сторін відносин, якій властивий практично весь спектр суспільних інтересів. Аналіз суб'єктно - об'єктних відносин засвідчує примат об'єкта управління над його суб'єктом. Результатом усвідомлення потреб етносоціального розвитку є формування етнонаціональної політики. Цілі етнонаціональної політики визначають завдання управлінської системи, останні - її організаційну структуру, форми, методи і процедури реалізації функцій.

Сторонами - об'єктами державно-управлінських відносин виступають: органи державного управління нижчого рівня (в окремих випадках такого ж самого, як і суб'єкт управління) і державні організації та установи; органи місцевого самоврядування; національні громадські організації - органи етнічної (етнонаціональної) самоорганізації. Саме останні є сторонами - "об'єктами" особливого роду. Насправді йдеться про регулювання відносин у середовищі специфічних соціальних утворень і відносини, які відображають взаємодію цих утворень у масштабах суспільства.

При цьому держава управляє тільки тими сторонами, проявами і взаємозв'язками, які значущі для суспільства в цілому, тобто, передусім, забезпечує взаємопогодження інтересів різних етнічних компонентів, а також їх узгодження з державними інтересами. Вона вступає у відносини з органами етнічної самоорганізації, впорядковуючи їх взаємозв'язки, добиваючись дотримання встановлених законодавством норм і норм, визначених статутними документами цих органів.

Державно - управлінські відносини в етнонаціональній сфері мають інтегративний характер, тобто пов'язані з відносинами в усіх інших сферах соціальної практики, в політичній сфері зокрема. Вони знаходяться у безпосередньому зв'язку з національно - державним і адміністративно - територіальним устроєм, територіальною і екстериторіальною етнічною самоорганізацією.



Етнічність як така не є об'єктом безпосереднього впливу держави. Ним є економічні, політичні, культурні та інші процеси. Мета - створення такої системи відносин, за якої максимально узгоджувалися б етнічні інтереси, відкривалися можливості для природного етнічного розвитку відповідно до реальних потенцій кожної спільноти за принципом: “не на шкоду іншим і не за рахунок інших”.

Оскільки етнічні структури не мають статусу державних, взаємодія державних органів з ними є значною мірою координуючою діяльністю. Це вихід на периферійні структури управлінської підсистеми громадянського суспільства. Тобто, етнічні структури виступають стороною державно - управлінських відносин стосовно реалізації державної політики як партнери органів державного управління і як такі, чия діяльність по дотриманню чинного законодавства знаходиться під безпосереднім контролем останніх. Відносини “органи державного управління - етнічні структури” можна кваліфікувати як субординаційно - координаційні (субординаційні - непрямого підпорядкування, координаційні - узгодження).

В умовах реформування суспільства, принципової відмови від адміністративно - командних методів зростає роль правового регулювання державно-управлінських відносин. У науковій літературі слушно зазначається, що, по суті, правова система України ще й досі має значну низку адміністративно - правових норм, що залишилися або із загальносоюзного законодавства, або із законодавства УРСР, які закріплюють пріоритет інтересів державного апарату над інтересами людини. Окрім того, ратифікація міжнародних документів обумовлює необхідність розробки механізму реалізації норм, що містяться в ратифікованих договорах і пактах. Причому, “мова йде не тільки про норми, за допомогою яких встановлюються й здійснюються у сфері державного управління права людини, але й про норми, що встановлюють права й інших учасників управлінських відносин - громадських і господарських утворень тощо. [36]

Етнічним системам притаманна висока здатність до саморегулювання

на основі внутрішніх спонук. Отож, залишається актуальним питання щодо меж державного втручання в етнічну сферу суспільного життя. Прояви в етнонаціональній політиці так званої тоталітарної традиції, яка зводить сутність цієї політики до підпорядкування усіх виявів етнічного життя суспільства виключно державній волі, призводить до чіткого розмежування: з одного боку, органи влади та органи місцевого самоврядування, з другого - етнічні структури, в тому числі й національні об'єднання державної нації. Каменем спотикання за такої ситуації став, зокрема, розподіл коштів, що виділяються державою на потреби етнокультурного розвитку.

Тим часом, і в етнонаціональній сфері торує собі шлях тенденція в руслі деконцентрації функцій управління. Інколи висловлюються побоювання, що формування механізмів саморегулювання в результаті внутрішнього структурування етнічних спільнот приховує у собі небезпеку посилення стихійного компонента в перебігові етнічних процесів, а відтак, зростання міжетнічної та етнополітичної напруженості. Однак та стихійність, що мається на увазі, характерна якраз для внутрішньо неструктурованих середовищ. Що ж до напруженості, то підстави так гадати, звичайно, є, особливо на етапі зламу старої схеми відносин. Але ще більшу небезпеку становить продовження традиції адміністрування у даній сфері. Тобто, для державного управління етносоціальними процесами неприйнятний естатичний підхід, прагнення до жорсткої регламентації. Тут, як ніде, важливо, щоб управлінські рішення стимулювали саморозвиток етносистем. [37]

З процесом самоорганізації тісно пов'язаний розвиток етносистем у "режимі загострення". На певному етапі перед ними відкривається кілька шляхів розвитку, обумовлених їх внутрішніми тенденціями. Це так звані точки біфуркації (точки розгалуження). Відтак, важливо виявити тенденції системи, визначити точку, вибрати форми і методи впливу, за допомогою яких тільки й можна досягти однієї із закладених у системі цілей, що найбільше відповідає політиці суб'єкта управління. Тобто суб'єкт державного

управління практично повсякчас знаходиться перед необхідністю вибору одного з кількох можливих варіантів поведінки. Причому, цей вибір незворотний і зазвичай не може бути точно наперед розрахований. Завжди залишається високою ймовірність помилки. В етнічній сфері її негативні наслідки можуть бути надзвичайно тяжкими. Відтак, виняткової ваги набуває точне визначення заборон на певні стратегії взаємодії, що потенційно становлять загрозу загострення, і їх суворе дотримання. [38]

Етносистеми належать до класу тих, в управлінні якими головне - не сила впливу, а правильна його топологічна конфігурація, архітектура з урахуванням "порогу чутливості. Малі, але правильно організовані, резонансні дії можуть дати бажаний ефект, а активні - призвести до негативного результату. Саме нехтування федеральними органами Росії такими заборонами і помилкова архітектура впливу призвели до катастрофічних наслідків політики Росії на Північному Кавказі в середині 90-х р.р.

Як зазначає Г. Атаманчук, виходячи з системного характеру державного управління, що об'єктивно зв'язує всі його компоненти й елементи у певну динамічну цілісність, цілком правомірно ставити питання про виділення в державному управлінні чогось загального, якоюсь мірою універсального й одночасно чогось одиничного, індивідуального, неповторного. Історичний аналіз теоретичних постулатів і практичних дій у сфері державного управління, принаймні, протягом ХХ століття, дає підстави стверджувати, що у нас часто ототожнювалися і ототожнюються такі поняття, як єдність, уніфікація (шаблонування) і типове. Вважається, що чим більше буде уніфікованих (однозначних, однакових) елементів, чим повсюдніше утверджується один і той самий шаблон, тим надійнішою буде єдність системи державного управління. Тим часом типове означає не уніфікацію, не шаблонування, а виділення найбільш загального, сутнісного. В державному управлінні поряд і разом з типовим важливе місце має належати унікальному, тобто одиничному, самобутньому, неповторному. [39]

Це питання набуває особливого звучання, коли йдеться про державне управління в етнонаціональній сфері. Для нього залишаються типовими всі ті елементи (структурні, функціональні, процедурні та ін.), які мають забезпечити перебіг етнонаціональних процесів в межах правового поля, узгодженість інтересів по вертикалі і горизонталі. Однак, практично одиничний характер “об’єктів” управління, їх самобутність і неповторність обумовлюють принципову унікальність державно - управлінських відносин при регулюванні етнонаціональних процесів. Частка унікальності в ієрархічній структурі державного управління зростає зверху вниз. Саме на регіональному рівні в структурі організації і діяльності органів державної влади найбільш повно знаходить відображення різноманітність і унікальність об’єктів управління.

Серед особливостей адміністративної реформи, обумовлених етнонаціональним фактором, варто виділити також орієнтацію на традиційні цінності. Тобто, управління буде ефективним тоді, коли не тільки його цілі, але й структура, методи відповідатимуть культурі середовища.

На переломних етапах, коли головним видається завдання якомога швидше позбутися обтяжливого спадку, виникає спокуса скористатися з чужого і привабливого, на перший погляд, досвіду. Приміром, запозичити американську чи західноєвропейську моделі урядування. Та життя переконує, що ефективне “там” нерідко виявляється малоефективним, а то й зовсім непридатним “тут”. Наслідками механічного перенесення чужих моделей державно - управлінських відносин може стати поява гіпертрофованих бюрократичних структур, зорієнтованих, передусім, на “обслуговування самих себе”, а не надання послуг, брак громадянської відповідальності і службової культури в управлінців тощо. [40]

На культуру Латинської Америки та Філіппін, зазначає Глен Райт, величезний вплив справило запозичення іспанської системи культурних вартостей та методів урядування. Не даючи оцінки, він наводить чимало характеристик, які представляють урядування у цих регіонах далеко не в

привабливому світлі:

- персоналізм, тобто відданість державних службовців радше певним особам, родині чи політичному лідерові, ніж організаціям чи широким суспільним інтересам;

- часті зміни в уряді, які призводять до змін посадових осіб і викликають непевність щодо перспектив політичного курсу і здійснюваних програм, збереження служб;

- корупція, яка вважається основною частиною процесу врядування;

- брак загальної координації та зв'язку між міністерствами;

- вакансії створюються й заповнюються задля того, щоб надати роботу, а не на основі потреб певної програми.

Спроби розвинути в Латинській Америці політичну й економічну структуру, яка краще узгоджувалася б з ідеалами орієнтованих на демократію американської (північноамериканської) та європейської системи, наштовхнулися на опір, який пояснюється саме означеними та низкою інших особливостей державного управління. [41]

Якщо критично оцінити становище в Україні, то мимоволі напрошуються певні паралелі. Зупинити розвиток маргінальних нашарувань у культурі врядування можна лише завдяки поверненню до національних традицій. На цій основі можливе і запровадження прийняттого із світового досвіду управління.

Україна має чималий історичний досвід відновлення своєї державності. На переломних етапах завжди було характерним звернення до національних коренів. Зокрема, використовуючи сповна у державотворчій практиці традиції Запорозької Січі, Б. Хмельницький доклав величезних зусиль задля організації дійового функціонування усіх ланок (знизу догори) виконавчої влади, а отже зміцнення прерогатив гетьманської влади, чого вимагала внутрішня обстановка і становище України у світі. В цьому відношенні важливу роль зіграли “Статті про устрій Війська Запорозького”, спираючись на які гетьман добивався від полкових та сотенних органів виконавчої влади

безумовного виконання своїх розпоряджень і наказів. Б. Хмельницький став фундатором українського конституціоналізму, що сягає своїм корінням у звичаєве право і в “Руську Правду”. З моменту Зборівського договору 1649 р., свого роду першої вітчизняної чинної конституції, яку можна прирівняти за своєю значущістю до англійської Великої Хартії вольностей, весь світ, Європа, в тому числі Росія, визнали Україну як окреме державне утворення з чітко визначеними державними кордонами, власною територією і військом, судом, вірою, органами державного управління, а також, що особливо слід підкреслити, мовою. [42]

Розбудову виконавчої вертикалі у поєднанні з широким місцевим самоврядуванням можна вважати першим кроком до поновлення традиції урядування української нації, яка вже дістала законодавче закріплення. При цьому важливе значення має врахування в організації місцевого самоврядування традицій інших автохтонних народів, етнічних груп, що населяють Україну.

Так, про велику увагу до цього питання свідчить, зокрема, дослідження, що проводилося в районах компактного проживання українських болгар і гагаузів. Незважаючи на те, що опитувалися головним чином сільські жителі (специфіка розселення цих меншин), 63% респондентів цілком визначилися щодо прийнятних для них форм самоврядування.

Як бачимо, основна маса болгар і гагаузів віддає перевагу прямим виборам і голови, і колективного органу самоврядування, причому майже для половини з тих, хто визначився, сам колективний орган не має пріоритетного значення, зокрема, для ментальності гагаузів властиве і неприйняття формальних авторитетів.

Своєрідні механізми регулювання громадських відносин характерні для кожного етносу, кожної етнічної чи субетнічної групи.

Регіональні особливості місцевого самоврядування нічим не загрожують державній виконавчій вертикалі. Більше того, їх врахування є

однією з умов ефективності діяльності виконавчо - розпорядчих органів. Місцеве самоврядування знаходиться за межами власне державного управління, але є складовою урядування загалом. На рівні самоврядування може повного мірою проявитися будівничий потенціал багатокультурності, обумовлений поліетнічністю суспільства.

Пізніші, на початку ХХ століття, спроби його відновити були короткими і не дали плідних результатів. Таке завдання набуває принципового значення у контексті адміністративної реформи. Відроджувані традиції очищатимуть процес державотворення від наносного, чужорідного. Відкритість зовнішньому світу, яка стає нормою, дасть можливість знайомитися із зарубіжним досвідом урядування і збагачувати ним вітчизняну практику. При цьому треба мати на увазі, що копіювання державно - управлінських відносин інших держав у будь - якій сфері, в етнонаціональній особливо, практично неможливе. [43]

## **2.2 Організаційно - структурні виміри державно - управлінської системи на початку створення незалежності України**

Масштабність і складність завдань адміністративної реформи можна охарактеризувати словами, сказаними з такого ж приводу майже 80 років тому. Оголосити творіння державності легко, але ж треба серйозно вдуматись, що то значить, яка то велетенська робота, яких зусиль вона вимагає, яких сил, якої кількості людей, знаття, досвіду, матеріальних засобів”, - писав В. Винниченко, аналізуючи перші кроки становлення української державності на початку ХХ ст. “Бо що то значить наша, національно-українська державність?” - запитував він. І відповідав: “То значить, що всі органи державного управління й господарства мають бути насамперед утворені на Україні, там, де їх зовсім не було до сьогодні. Це не переформування старих, організованих, пристосованих до життя віками апаратів, не заміщення одних людей другими. Ні, творити все з самого початку, з самих дрібничок, творити в місяць - два те, що в других землях

утворювалось десятками віків. [44]

Проблема сьогодення - це і переформування старих, і творення усього із самого початку, із самих дрібничок. Це усе та ж мета - мати органи державного управління, “насамперед, утворені на Україні”.

Коли йдеться про формування нової системи державного управління, то цілком виправдано, що на перший план виступають організаційний і людський (кадровий) аспекти. По суті, кожний аспект суспільства, а тим паче такий значущий, як державно - управлінський, може бути проінтерпретований з позицій соціології організацій.

До останнього часу бюрократичні структури, органи адміністрування розглядалися здебільшого вузько, під кутом зору внутрішніх переміщень і перерозподілу функціональних обов’язків, утворення нових або ліквідації старих структур, виходячи із стереотипної вимоги - скорочення штатів. Зараз йдеться про бачення системи урядування в контексті відтворення загальної організаційної моделі суспільства, про виділення функціонального і організаційного вимірів у процесі моделювання нової державно-управлінської системи як поведінкової на макро - і мікрорівнях, функціонування і дисфункціонування її структур, взаємозв’язків із середовищем. Тобто, береться до уваги, що функції державного управління як “специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави [45] та організаційна структура управління, під якою мається на увазі “сукупність управлінських підрозділів і їх взаємовідносин, обумовлених заданим розподілом завдань і необхідних для їх реалізації повноважень, знаходяться між собою в органічному взаємозв’язку. Враховується, що система державного управління є відкритою і являє собою центральну ланку управляючої підсистеми цілісної самокерованої суспільної системи. [46]

Виходячи з тези, що “несучою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції



державних органів, підкреслимо принципову важливість викладених вище концептуальних засад державної етнонаціональної політики, що визначають зміст однієї з головних (специфічних) функцій державного управління, а відтак і управлінських функцій державних органів. Етнонаціональний чинник обумовлює зміст державно-управлінської діяльності в цілому, головні та допоміжні функції адміністративно-розпорядчих органів, їх апаратів, і саму структуру цих органів. [47]

Організаційно - функціональна структура державного управління має забезпечити насущні потреби соціально - культурного розвитку етнічних спільнот, державне регулювання процесів у галузях економіки, культури, соціального захисту, демографічного розвитку, екології... з урахуванням їх етнічної обумовленості.

Візьмемо за основу поділ функцій державного управління за Б. Гурне, який виділяє: а) головні; б) допоміжні; в) командні.

Визначаючи спільні знаменники в діяльності адміністративних служб у будь-якій державі, Б. Гурне, спираючись на французький досвід, виділяє чотири категорії головних функцій, а саме:

- функції верховної влади;
- економічні функції;
- соціальні функції;
- освітні і культурні функції. [48]

В умовах України кожен з цих блоків має бути чітко зорієнтований на послідовну реалізацію етнонаціональної політики, оскільки етнонаціональний фактор є одним з визначальних практично в усіх сферах соціальної дії. Управління етносоціальним розвитком виступає як завдання виконавчої влади в цілому і має враховуватися у різних сферах - економічній, соціальній, культурній, екологічній і т.д. Перехід від галузевого принципу побудови центральних органів управління до переважно функціонального об'єктивно сприятиме утвердженню саме такого підходу. Окрім того, це ставить завдання розподілу цілей і функцій державного управління по всій

ієрархічній піраміді державних органів, причому як по вертикалі, так і по горизонталі, пошуку оптимального поєднання централізації і децентралізації, концентрації і деконцентрації управління.

Нові організаційні структури, що покликані створювати умови для раціональної діяльності, ефективні тоді, коли вони відповідають вимогам загальних принципів організації і функціонування суб'єктів соціального управління, з максимальним урахуванням спеціальних. Ці принципи мають об'єктивний характер і волюнтаристське ставлення до них призводить до неминучих втрат.

Одне з положень загальної теорії систем проголошує, що виникнення нового завдання (або суттєва зміна завдань) обов'язково викликає появу додаткових елементів організаційної структури, якщо в рамках тих, що уже є, перерозподіл функцій неможливий або недостатній. Елементи структури, що виникають, є своєрідною матеріалізацією функцій, результатом задоволення потреб системи в нових органах свого саморуху. Причому, цей зв'язок двосторонній: структурні зміни є не лише наслідком, але й умовою реалізації нового змісту. [49]

Етнополітична ситуація, яка склалася в Україні на межі 90-х років, привнесла в діяльність органів державної влади і управління нову якість (саме якість, а не просто додатковий обсяг роботи). Регулювання етносоціальних процесів було віднесено до числа головних функцій держави ще до того, як Україна здобула повну незалежність.

Так, 22 лютого 1991 р. Президія Верховної Ради Української РСР приймає Постанову про інформацію Комісії Верховної Ради Української РСР з питань культури та духовного відродження "Про стан роботи органів державного управління по створенню умов для розвитку культур національних меншин України. В інформації, зокрема, підкреслювалося, що практичне вирішення проблем, назрілих упродовж багатьох років у цій сфері, потребує невідкладної координації дій і об'єднання зусиль усіх заінтересованих організацій, міністерств і відомств. Враховуючи політичну

актуальність, культурологічне значення порушених проблем, Комісія рекомендувала:

— розглянути пропозицію щодо включення до порядку денного сесії Верховної Ради питань про утворення найближчим часом у системі республіканського управління Державного комітету УРСР у справах національностей та про проект Закону Української РСР про національні меншини в Україні;

— доручити Раді Міністрів Української РСР розробити у першому півріччі 1991 р. Державну програму сприяння розвитку культур національних меншин України і подати її на розгляд Верховній Раді Української РСР, передбачити у відповідних законопроектах звільнення від оподаткування діяльності національно - культурних товариств та встановлення пільг на оподаткування фінансово - господарської діяльності видавництва, культурологічних організацій, які працюють на відродження національних культур... [50]

Закон України “Про національні меншини України” був підготовлений і прийнятий у відносно стислі терміни, а створення центрального виконавчого органу з питань етнополітики розтягнулося майже на ціле десятиріччя. Причому, так сталося не лише в Україні, але й у Росії також. Упродовж 90-х років ці профільні центральні органи виконавчої влади переіменувалися шість-сім разів і знаходилися більше часу в стані реорганізації, ніж повноцінного функціонування. [51]

Першим центральним органом виконавчої влади з питань етнополітики в незалежній Україні був Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів (Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 12 лютого 1992 р.) Уже через рік (26 квітня 1993 р.) у відповідності з Указом Президента України на базі Комітету утворюється Міністерство України у справах національностей і міграції. 25 липня 1994 р. Указом Президента України це міністерство, а також Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів України ліквідуються, натомість утворюється Міністерство України у справах національностей,

міграції та культурів. 20 березня 1996 р. уже ліквідується назване міністерство і з'являються знову дві структури: Міністерство України у справах національностей і міграції та Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів України. Невдовзі, того ж року, замість міністерства утворюється Державний комітет України у справах національностей та міграції.

В Україні питання постає дещо інакше. Воно відбиває тісний взаємозв'язок етнічного і релігійного факторів, а також специфіку міграційних процесів, передусім, обумовлених поверненням до країни спільнот, депортованих свого часу за національною ознакою, безпосередній вплив міграції на зміну усталеної етнічної структури населення ряду регіонів. Позначається і вузький на перших порах погляд на етнонаціональну політику як політику щодо культурного відродження національних меншин.

Ці складні переплетіння, невизначеність з низки принципів питань етнонаціональної політики ілюструють Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культурів та Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції.

У Положенні про Міністерство України у справах національностей, міграції та культурів, затвердженому Указом Президента України 26 листопада 1994 р. № 703/94 питання про етнокультурний розвиток української нації не виділялося. Мовилося про державну політику у сфері міжнаціональних відносин, про забезпечення прав національних меншин, про сприяння задоволенню національно - культурних та освітніх потреб українців за межами України...[52]

У Положенні про Державний комітет України у справах національностей та міграції, затвердженому Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1001/96, уже йдеться про “забезпечення оптимального співвідношення задоволення етнокультурних потреб розвитку української нації, а також усіх корінних народів і національних меншин України” (п. 3). Комітет “вивчає і аналізує тенденції етнонаціонального, етнодемографічного і етнокультурного розвитку України, стан задоволення культурно - освітніх

потреб української діаспори та міграційні процеси” (п. 4). Тобто завдання Комітету визначені, виходячи із широкого розуміння етнополітики, саме як етнопонаціональної політики. [53]

На перший погляд, Держкомнацміграції України наділений досить широкими повноваженнями у сфері етнічної та міграційної політики. Його завдання узагальнювати практику застосування законодавства, що регулює міжетнічні відносини, розробляти та подавати на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства, організувати виконання і систематично контролювати реалізацію відповідних актів законодавства України, готувати разом з іншими центральними органами виконавчої влади пропозиції щодо формування державної етнополітики, координувати діяльність органів виконавчої влади щодо етнопонаціонального, етнодемографічного та етнокультурного розвитку України. Більше того, “рішення з питань етнополітики, міжнаціональних відносин, національних меншин та міграції, прийняті Комітетом в межах його компетенції, є обов’язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами” (п. 8).

І все ж статус Держкомнацміграції України визначений недостатньо чітко. У Положенні про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур зазначалося, що Міністерство є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Міністерство бере участь у виробленні та забезпечує реалізацію державної політики у сфері (п. 1)

здійснює свої повноваження через відповідні підпорядковані йому органи державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі” (п. 6.).

Держкомнацміграції України згідно з Положенням також “є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію

державної політики у сфері міжнаціональних відносин, прав національних меншин та української діаспори, міграційних відносин на всій території України, здійснює керівництво дорученою сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку” (п.1). Тобто, Держкомнацміграції України як “центральний орган виконавчої влади” діє лише за дорученням Кабінету Міністрів, його очолює не політик, а державний службовець. Держкомнацміграції України не бере участі у виробленні державної етнополітики, а лише разом з іншими центральними органами виконавчої влади готує пропозиції з цього питання (п. 3).

Кураторство Держкомнацміграції покладено на віце-прем’єр - міністра з гуманітарної політики, яке здійснюється через відділ Кабінету Міністрів з питань освіти, культури та охорони здоров’я. У системі центральних органів виконавчої влади лише у двох міністерствах - Міносвіти і Мінкультури - створені профільні структурні підрозділи. Положення про те, що “Держкомнацміграції України здійснює свої повноваження безпосередньо та через відповідні підрозділи з питань національностей та міграції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” (п. 6), також не усуває протиріч — “відповідні підрозділи” йому не підпорядковані.

Усе це обмежує поле впливу Держкомнацміграції гуманітарною сферою, створює передумови для ігнорування його як “центрального органу”, коли йдеться про питання соціально - економічні, правові та ін.

Якщо взяти до уваги роль, яку покликаний відігравати в суспільно-політичному житті країни Держкомнацміграції, його вплив на становлення державності, обсяг і характер функцій, виконання яких на нього покладено, то за існуючої системи органів виконавчої влади логічним було б установити, що голова Держкомнацміграції за посадою є міністром і входить до складу Кабінету Міністрів. У такий спосіб було визначено, зокрема, статус керівників ряду інших державних комітетів Указом Президента України “Деякі питання формування складу Кабінету Міністрів України” від 17

серпня 1996 р. № 707/96. [54]

Варто також звернути увагу на те, що відповідно до чинного законодавства центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин є Міністерство у справах національностей України (Закон України “Про національні меншини в Україні”, ст. 5), а не Державний комітет.

Одночасно відбувалося формування відповідних структур на нижчих рівнях виконавчої влади. В Українському Причорномор’ї створено:

— в Автономній Республіці Крим - Республіканський комітет у справах національностей і депортованих громадян, а також відділи з питань міжнаціональних відносин у районних держадміністраціях і виконкомах міських рад;

— в Одеській області - комітет облдержадміністрації з питань національностей та міграції;

— в Миколаївській області - відділ облдержадміністрації з питань національностей та міграції.

Два останні приклади типові в цілому для областей.

Формування ефективного організаційно - структурного механізму, який забезпечував би вироблення і реалізацію державної етносоціальної політики, слід розглядати в контексті модернізації державно - управлінського механізму в цілому, дотримання принципів державного управління як об’єктивних закономірностей і відносин суспільно - політичної природи, що визначають сутність цього феномена. Серед таких принципів слушно виділяють: “поділ влади; територіально - галузевий; подвійного підпорядкування; лінійно-функціональний; поєднання єдиноначальності і колегіальності. До наукових положень, які закріплені відповідними нормативними актами і мають принципове значення в процесі реформування організаційних структур державного управління, слід віднести і його системну дію. [55]

Конкретизуючи проблему, ми виходимо на питання становлення нової

моделі виконавчої влади, “розведення” політичних і управлінських складових діяльності Кабінету Міністрів України, формування державно - управлінського рівня (міністерства, відомства) урядування, законодавчого врегулювання правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Функціональна модель уряду, що пропонується у Концепції адміністративної реформи в Україні, передбачає відповідні функції, у змістовому наповненні яких важливе місце має посісти етнонаціональна політика держави, зокрема, коли йдеться про вироблення та здійснення політики уряду, реалізацію права законодавчої ініціативи, обговорення найважливіших питань держави та суспільства. Урядові рішення з питань етнонаціональної політики здебільшого міжвідомчі. Тому в даній сфері, насамперед, може бути реалізована ідея створення урядових комітетів з метою координації діяльності міністерств і відомств щодо реалізації виробленої політики уряду, узгодження проектів рішень і законодавчих актів.

Напевно, можна погодитися із запропонованим поділом центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) на три групи, а саме:

— перша група - міністерства, які посідають чільне місце серед ЦОВВ. Вони повинні мати право видавати загальнообов’язкові нормативно-правові акти в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також відповідно до Указів Президента України та актів Кабінету Міністрів. За ними розподіляється практично весь спектр урядової політики. Міністри - політичні діячі, і всі вони мають бути представлені у складі Кабінету Міністрів;

— друга група - державні комітети, що є центральними органами, які безпосередньо, не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, зазвичай, міжгалузевого чи міжсекторального характеру. Державні комітети мають очолюватися не політиками, а державними службовцями, які відповідно не повинні входити до складу Кабінету Міністрів;



- третя група - ЦОВВ із спеціальним статусом.

Особливість органів третьої групи полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, які визначають повноваження і порядок функціонування даних ЦОВВ.

У контексті цього підходу можливі різні варіанти. Перший - повернення до Міністерства у справах національностей. При цьому потрібен закон, яким має бути чітко визначено статус Міністерства у справах національностей як центрального виконавчого органу з питань вироблення і реалізації державної етнонаціональної політики, його компетенція і повноваження щодо центральних (по горизонталі) і нижчих за підпорядкуванням (по вертикалі) органів виконавчої влади. Найліпше, аби таке міністерство очолював міністр у ранзі віце-прем'єр-міністра.

Другий варіант - Державний комітет у справах національностей. У цьому випадку законодавчо має бути закріплено, що центральним органом виконавчої влади щодо вироблення і реалізації державної етнонаціональної політики є сам Кабінет Міністрів України. Держкомнац за дорученням Кабінету Міністрів виконує "обслуговуючі" функції: перевірка виконання, аналіз, експертиза, підготовка пропозицій, координація тощо. У такому разі обов'язковими для виконання будуть рішення з питань етнонаціональної політики, прийняті Кабінетом Міністрів, і аж ніяк не Держкомнацом. Загалом процедурний аспект функціонування цього типу ЦОВВ потребує ґрунтовної розробки. Відповідальність за розробку і проведення етносоціальної політики, а отже і кураторство Держкомнацу мають бути покладені на одного з віце - прем'єр - міністрів, але не через функціональну ланку апарату Кабінету Міністрів.

Зіставлення розглянутих вище варіантів підводить до думки, що центральний орган виконавчої влади з питань державної етнонаціональної політики найдоцільніше було б віднести до ЦОВВ із спеціальним статусом, тобто до особливого виду органів виконавчої влади.

Можливості органів виконавчої влади з питань етнонаціональної політики обмежені і лінійно - функціональним типом конфігурації оргструктури виконавчих органів, для якої не характерна горизонтальна координація. Окрім іншого, координація діяльності центральних органів виконавчої влади, взаємодія Держкомнацміграції з ними з питань етнонаціонального, етнодемографічного та етнокультурного розвитку (пункти 3 і 7 Положення про Держкомнацміграції) можлива за умови, що й у цих органах (принаймні в ряді з них) будуть створені профільні структурні підрозділи.

У цьому плані вартий уваги приклад Сполучених Штатів Америки, де протягом 50-х - 70-х р.р. була прийнята низка законодавчих актів по забезпеченню прав расово - етнічних груп. Загальне керівництво діяльністю усіх органів, які займаються регулюванням расових і етнічних відносин, у цій країні здійснюється на рівні апарату Білого дому. Створені посади спеціальних помічників Президента з цих питань. Важливу роль у розробці політики в етнічній сфері відіграє адміністративно - бюджетне управління.

Координацію діяльності федеральних органів, які займаються проблемами меншин, здійснює підкомітет по громадянських правах Ради з питань внутрішньої політики. Ці питання входять до компетенції: у Міністерстві юстиції - відділу громадянських прав; у Міністерстві житлового будівництва і міського розвитку - управління по забезпеченню рівних можливостей (очолює його спеціальний помічник міністра); у Міністерстві освіти та Міністерстві охорони здоров'я і соціальних послуг - управління по громадянських правах і окремих служб та консультативних рад; у Міністерстві сільського господарства - управління з рівних можливостей. Подібні підрозділи були створені у міністерствах транспорту, торгівлі, в Управлінні по захисту навколишнього середовища. В Адміністрації у справах дрібного бізнесу діє бюро рівних можливостей. Воно видає позики і кредити дрібним підприємцям - представникам меншин.

Втілення в життя антидискримінаційного законодавства у сфері

зайнятості покладено на кілька органів. Комісія Міністерства юстиції по цивільній службі покликана слідкувати за забезпеченням рівних можливостей при наймі на роботу в державних установах. Комісія по забезпеченню рівних можливостей при наймі і роботі та Управління по контролю за виконанням державних контрактів (у структурі Міністерства праці) відповідальні за дотримання антидискримінаційного законодавства у приватному секторі. [56]

Тобто, уряд США широко використовує економічні важелі (гранти, державне замовлення тощо) з метою забезпечення рівних можливостей для представників расових, етнічних, а також статево - вікових груп.

Зрозуміло, що політика США у даній сфері життєдіяльності суспільства має іншу вихідну точку, однак самі механізми її проведення можуть подекуди бути адаптованими до української дійсності. Окрім того, деякі нові фактори, що визначають етнополітичну ситуацію в Україні на сучасному етапі, порівнювані певною мірою з американськими. Це, зокрема, формування нових національних меншин в результаті активних міграційних процесів, у тому числі нерегульованих.

У процесі модернізації місцевий рівень державно - управлінського механізму також має зазнати суттєвого впливу етнонаціонального фактора. Згідно з Концепцією адміністративної реформи, одним з основних напрямків діяльності місцевих державних адміністрацій, які мають бути визначені законодавчо, є реалізація державних і регіональних програм соціально - економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно - культурного розвитку.

Як уже зазначалося вище, на регіональному рівні урядування створені профільні структури з питань етнонаціональної політики - комітети і відділи. Узагальнення практики функціонування такого механізму дає змогу виділити його найбільш перспективні елементи, визначити шляхи подальшого розвитку.

Основні напрями діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації державної етнонаціональної і міграційної політики, що уже визначилися, узагальнено можна сформулювати, зокрема, наступним чином:

- вивчення назрілих потреб етнокультурного та етносоціального розвитку, розподіл коштів, що надходять на зазначені цілі із загальнодержавного бюджету, виділення коштів з місцевого бюджету і пошук додаткових джерел фінансування;

- забезпечення умов для розвитку національних меншин. Легалізація і реєстрація національних громадських об'єднань, їх асоціацій і співпраця з ними щодо реалізації відповідних програм. Робота з активом національних громадських об'єднань (семінари, “круглі столи”, конференції, видання інформаційних бюлетенів тощо), організаційно-методична та фінансова допомога у проведенні різних заходів;

- розвиток української школи, створення мережі освітніх і культурних закладів, центрів, а також органів масової інформації на мовах інших національностей (газети, теле - і радіопрограми, видавництва) з повним або частковим фінансуванням з місцевого бюджету;

- облаштування, адаптація та інтеграція в українське суспільство осіб, депортованих за національною ознакою, що повертаються в Україну;

- забезпечення виконання Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”. Розгляд звернень тих, хто шукає притулку, їх реєстрація, видача і продовження тимчасових довідок біженця. Вивчення міграційної ситуації, проблем, що потенційно здатні породжувати конфлікти. Створення мережі центрів безкоштовного медичного обслуговування біженців; [57]

- допомога українській діаспорі, вирішення інших проблем у межах транскордонного співробітництва.

Результативною зарекомендувала себе діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування на основі довгострокових та спеціальних загальнодержавних і регіональних програм етнокультурного та

етносоціального розвитку. Реалізуються Державна програма розвитку української мови та інших національних мов в Україні на період до 2015 року, Державна програма відродження і розвитку освіти національних меншин на 2005 - 2015 р.р., Державна програма “Українська діаспора до 2015 року”. [58]

У їх межах здійснюється комплекс заходів з питань освіти (утримання шкіл з іншонаціональними мовами викладання), культури, інформації, радіо і телебачення, книговидання. Із загальнодержавного бюджету повністю або частково фінансуються діяльність Головної спеціалізованої редакції літератури мовами національних меншин, випуск шести газет для національних меншин як додатків до газети - органу Верховної Ради України “Голос України”, окремі програми українського телебачення і радіо, діяльність музеїв і бібліотек, культурно - мистецьких закладів тощо. [59]

Загальнодержавні програми сприяли активізації діяльності місцевих органів державної влади у цьому напрямку. Візьмемо для прикладу Одеську область. У травні 2006 року на виконання Державної програми розвитку української мови та інших національних мов в Україні на період до 2015 року, облдержадміністрацією була затверджена “Програма забезпечення розвитку і функціонування української та інших мов і національних культур в Одеській області на період до 2015 року” (як нова редакція програми розвитку української мови та інших національних мов в області, що здійснювалася з 1991 року). Вона має інтегральний характер і передбачає комплекс заходів, реалізація яких покликана забезпечити всебічний розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя української мови як державної, гарантування громадянам національно-культурних прав, створення необхідних умов для розвитку та впровадження мов інших національностей. [60]

Відповідно до підготовленого свого часу проекту Державної програми повернення депортованих громадян німецької національності (2005 - 2015 р.р.) розроблена і реалізується відповідна обласна програма. Вона передбачає

розселення репатріантів у 15 районах і місті Ізмаїлі, а також здійснення комплексу заходів щодо облаштування, соціальної адаптації та національно - культурного відродження німецької громади. В рамках Державної програми “Українська діаспора на період до 2015 року” розвиваються культурні зв’язки з об’єднаннями української діаспори у Молдові, Румунії, Болгарії.

Необхідно зазначити, що, Державним комітетом України у справах національностей та міграції ще в середині 90-х років був підготовлений пакет нових програм, прийняття і здійснення яких, безсумнівно, відіграло б позитивну роль у вирішенні завдань етнокультурного розвитку.

Водночас доводиться констатувати, що здебільшого і загальнодержавні, і регіональні програми орієнтовані головним чином на задоволення освітніх, культурних і мовних потреб етнічних спільнот. Тобто, на практиці ще переважає культурницький підхід до вирішення проблем етнонаціональної політики. Не набули поширення програми комплексного соціально - економічного розвитку територій компактного розселення меншин, які передбачали б задоволення специфічних і різнопланових потреб етнічних спільнот, а також максимальне використання економічного потенціалу етнонаціонального фактора. Слід зазначити, що чинне Положення про Київську обласну державну адміністрацію (та інші) визначає завдання і повноваження місцевої виконавчої влади по реалізації державної етнонаціональної політики, спираючись на ту ж саму мовно - культурологічну парадигму. Терміни “етнополітика”, “етносоціальний розвиток” у Положенні не вживаються. [61]

Більш широким підходом характеризується діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування з облаштування та адаптації осіб, депортованих за національною ознакою. Масове нерегульоване повернення до Криму таких осіб (140 тис. чол. протягом 1989 - 1992 р.р.) породило гострі проблеми забезпечення репатріантів житлом, роботою, створення відповідної соціальної інфраструктури. У 1991 - 1992 р.р. була розроблена і затверджена Радою міністрів Криму з урахуванням пропозицій

міських та районних виконкомів, національних громадських організацій схема розселення і працевлаштування кримських татар, вірмен, болгар, греків і німців. Вона ґрунтувалася на оцінці ресурсних можливостей і системної місткості територій, визначала чисельність розселення репатріантів по регіонах, потребу в робочих місцях, об'єктах соціально - культурного та комунального обслуговування. Були прийняті відповідні постанови Ради міністрів АРК. [62]

Аналіз виконання цих та інших програм, їх уточнення, пошук джерел фінансування стали одним з магістральних напрямків діяльності органів державної влади автономії. На спорудженні житла, інших об'єктів у районах розселення репатріантів зосереджуються потужності будівельних організацій. Для індивідуального облаштування репатріантів виділяється 46,0 тис. земельних ділянок. Здійснюються заходи щодо надання матеріальної допомоги різним соціально незахищеним категоріям - багатодітним сім'ям, інвалідам, людям похилого віку, тим, хто постраждав від стихійного лиха, поліпшенню медичного обслуговування. На ці та інші потреби, пов'язані з облаштуванням репатріантів, у 2006 році з бюджету республіки було витрачено понад три мільйони гривень.

Одночасно здійснюється комплекс заходів щодо політико - моральної реабілітації і національно - культурного відродження репатріантів. Верховною Радою республіки були прийняті постанови "Про день пам'яті жертв депортації" і "Про установлення святкових днів для громадян Республіки Крим, що сповідують іслам". [63]

(Необхідно зазначити, що питання з цього приводу є актуальним і сьогодні в зв'язку з чим Президент України Володимир Зеленський доручив Кабінету Міністрів опрацювати питання надання державного статусу окремим релігійним святам, зокрема таким: Рамазан - Байрам, Курбан - Байрам, Песах, Рош-Га-шана, Ханука, Великдень християн західного обряду та іншим. Відповідний Указ № 303/2020 Глава держави підписав 30 липня 2020 року). [64]

На сприяння розвитку етнокультурного середовища репатріантів спрямована низка постанов і розпоряджень уряду республіки. В рамках комплексної програми розвитку національної культури кримських татар у Сімферополі був відкритий Кримськотатарський музично - драматичний театр, переведений з Узбекистану Кримськотатарський хореографічний ансамбль “Хайтарма”. Створені десятки кримськотатарських, болгарських, грецьких, німецьких національних хореографічних, музичних, танцювальних та інших самодіяльних ансамблів. Започаткована і розширюється мережа національних бібліотек.

Уже в середині 90-х років в автономній республіці діяло 8 національних шкіл і десятки класів з національними (не російською) мовами навчання. Зокрема, кримськотатарською мовою навчалося 1840 учнів, а вивчали рідну мову у різних формах близько 40 тис. дітей кримських татар. Розроблена і реалізується програма розвитку мережі освітніх закладів з кримськотатарською і українською мовами навчання на 1997 - 2006 р.р., згідно з якою передбачено відкрити 40 шкіл. Розгорнута підготовка кадрів для закладів освіти і культури неросійських спільнот. В автономії відкриті: у 1992 р. - педагогічне училище з підготовки вихователів для дошкільних закладів і учителів початкових класів; у 1994 р. - Кримський державний індустріально - педагогічний інститут з кримськотатарською мовою навчання для підготовки інженерів - економістів, педагогів і вихователів для шкіл і дошкільних закладів. Проводиться робота по створенню та оснащенню національних телерадіоредакцій, організації видання газет депортованих народів. Реалізуються відповідні науково - дослідницькі програми, проводяться фольклорно - етнографічні експедиції, наукові конференції.

Однак слід зазначити, що, незважаючи на цю роботу, гострота проблеми облаштування репатріантів не знижується. На початок 1997 року лише половина репатріантів отримала житло, 55 - 60% не мали постійної роботи, тільки 10% виділених земельних ділянок були освоєні і приблизно стільки ж знаходилися у стані освоєння. Залишившись наодинці з



колишньою загальносоюзною проблемою репатріації депортованих з Криму, Україна змушена розраховувати тільки на власні сили та на певну допомогу міжнародних організацій.

Результативність проведення державної етнонаціональної політики обумовлюється як увагою до цих питань державних органів влади в цілому, так і діяльністю профільних структур. В Автономній Республіці Крим, практично у всіх обласних адміністраціях створені комітети і відділи у справах національностей і міграції (депортованих). Однак на нижчих рівнях урядування, за винятком Автономної Республіки Крим, вони відсутні. Окрім того, аналіз чинних положень про комітети та відділи облдержадміністрацій свідчить, що далеко не завжди покладені на ці органи завдання забезпечені достатнім набором управлінських функцій і адекватними їм повноваженнями. Зазвичай слабо представлені форми, методи і процедури їх функціонування.

Наприклад, їм надається право брати участь у виробленні фінансово - кредитної та інвестиційної регіональної політики, що впливає на стан міжнаціональних відносин та міграційні процеси в регіоні. Тим часом, мова мала б іти про те, що проекти відповідних документів можуть бути прийняті до розгляду лише за наявності експертної оцінки комітету чи відділу з питань національностей та міграції і т.д.

Серед небагатьох управлінських функцій, які мають відповідне забезпечення, - контроль за дотриманням законодавства. Комітети і відділи наділені правом в установленому порядку вносити пропозиції щодо припинення чи скасування прийнятих місцевими органами державної виконавчої влади рішень, розпоряджень, інструкцій та інших актів з питань міжнаціональних відносин, мови та міграції, що суперечать законодавству України.

Обмеженими є людські ресурси зазначених структурних підрозділів. Два - три штатні працівники здатні у кращому випадку забезпечувати робочі контакти з національно - культурними об'єднаннями, координувати

проведення окремих культурних заходів, брати участь в підготовці проектів рішень адміністрації з вузького кола питань.

У цілому адекватним функціонально і структурно можна вважати організаційний механізм реалізації етнонаціональної політики, який було сформовано в середині 90-х років в Автономній Республіці Крим. У 1993 році тут утворюється Державний комітет Криму у справах національностей як правонаступник майнових і фінансових прав та обов'язків Комітету у справах депортованих народів Ради міністрів Криму і Управління у справах депортованих вірмен, болгар, греків і німців при Раді міністрів Криму. Його очолює голова у ранзі заступника Голови Ради міністрів Криму. Надалі цей орган був реорганізований спершу в Державний комітет Криму у справах національностей і депортованих громадян, а потім у Республіканський комітет у справах національностей, депортованих громадян і міграції населення.

У 1995 році уряд автономії приймає рішення про утворення профільних відділів на рівні районів і міст. У 1998 році такі структурні підрозділи діяли у більшості районних держадміністрацій і міськвиконкомів. В окремих випадках питаннями міжнаціональних відносин і міграції займалися спеціалісти.

У процесі реорганізації статус республіканського органу виконавчої влади з питань міжнаціональних відносин дещо змінювався, але залишався достатньо високим: спочатку центральний орган державної виконавчої влади, підвідомчий уряду Криму, а потім - республіканський орган виконавчої влади при Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Його призначенням була участь у формуванні державної етнічної політики в Автономній Республіці Крим і забезпечення її реалізації. Компетенція комітету включала практично весь спектр питань етнополітики і міграційної політики. Виконання покладених на нього завдань забезпечувалося створеними у його складі відповідними структурними підрозділами.

Положення про названі комітети містили перелік процедур, за

допомогою яких вони реалізували свої функції, чітко визначали їх права. Комітети здійснювали свої повноваження через місцеві органи виконавчої влади і у взаємодії з місцевим самоврядуванням. Вони могли вносити у встановленому порядку пропозиції про скасування прийнятих органами виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, національними громадськими об'єднаннями постанов і рішень з питань національних відносин і міграції, що суперечили чинному законодавству. Рішення, прийняті комітетом у межах його повноважень, були обов'язковими для виконання усіма юридичними особами. [62]

У 1998 році структура Республіканського комітету у справах національностей, депортованих громадян і міграції населення зазнає принципових змін - його штатна чисельність скорочується майже вдвічі. Ліквідується управління по роботі з місцевими органами виконавчої влади та інвестицій. Така трансформація в цілому логічна, однак вона може бути виправдана лише за умови, що вирішення проблем етносоціального розвитку і міжетнічних відносин, повернення, облаштування і соціальної адаптації депортованих осіб на ділі стане пріоритетним напрямком діяльності всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування в Автономній Республіці.

Актуальною є “добудова” до районного рівня вертикалі профільних структурних підрозділів з питань етнонаціональної політики в системі урядування, адекватне визначення і юридичне оформлення компетенції цих структур. Експерти висловлюються за створення профільних підрозділів у держадміністраціях районів з поліетнічним складом населення, компактним розселенням національних меншин, а також районів, куди повертаються депортовані за національною ознакою громадяни, мігрують біженці і вимушені переселенці, як це зроблено, зокрема, в Автономній Республіці Крим. Статус цих структур також потребує більш чіткого визначення. До їх компетенції необхідно б включити не тільки виконання широкого спектра етносоціальних завдань з урахуванням специфіки території, але й

координацію діяльності на даному напрямку регіональних організацій центральних органів державного управління.

Потрібен певний перерозподіл організаційного потенціалу регулювання етнонаціональних процесів по вертикалі на користь регіонів, визначення при цьому чітких субординаційних зв'язків і реординаційних взаємозв'язків. Профільні структури з питань етнонаціональної політики на місцевому рівні, певно, варто віднести до органів подвійного підпорядкування. Вони мають бути підпорядковані голові державної адміністрації і водночас повинні враховувати необхідність реалізації завдань відповідного ЦОВВ.

Кроком уперед на шляху посилення державного регулятивного впливу на перебіг етнонаціональних процесів у регіонах стало створення в Закарпатській, Одеській, Чернівецькій обласних адміністраціях міжвідомчих координаційних рад і робочих комісій з питань міжетнічних відносин та етнонаціонального відродження на чолі з заступниками голів облдержадміністрацій. У регіонах активних міграційних процесів позитивно зарекомендували себе координаційні ради з міграційних питань, до складу яких входять представники УМВС, УСБУ, управлінь прикордонних військ, управлінь юстиції.

Однак утворення подібних структур можливе лише за спеціальним рішенням вищестоящих органів. Положення про державну адміністрацію, як і інші нормативно - правові акти, покладаючи на адміністрацію відповідальність за комплексний соціально - економічний розвиток територій, не наділяє її координуючими повноваженнями щодо регіональних організацій центральних відомств, інших організацій, які не належать до сфери її управління. За винятком хіба що випадків, коли йдеться про розробку та здійснення заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально - побутового і медичного обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються у регіони їх колишнього проживання. Проте і тут не зовсім ясно, роботу яких саме "відповідних

органів державної влади” координує держадміністрація.

Організаційно - структурний механізм державного регулювання етнонаціональних процесів не може бути однаковим у всіх регіонах. Наведений приклад Автономної Республіки Крим свідчить про одне: такий механізм має максимально відповідати завданням, які постають перед даним конкретним органом державної влади.

Становлення місцевого самоврядування, етнічна самоорганізація значною мірою обумовлюють автономність суб'єктів етнонаціональної політики на базовому рівні, по суті, виключають командні методи у проведенні цієї політики державними органами, їх безпосереднє втручання в життя етнічних колективів. У налагодженні взаємодії між органами виконавчої влади і етнічними структурами на різних рівнях все більшу роль починають відігравати консультативно - дорадчі органи. У процесі формування структур етнокультурної самоорганізації цей механізм буде, вдосконалюватися, зростатиме його дієвість.

Так, Рада національних товариств України вже не єдина громадська структура на загальнодержавному рівні, через яку національні об'єднання впливають на проведення етнонаціональної політики. На початку 1997 р. Указом Президента України № 164/97 було утворено Раду з питань мовної політики при Президентові України. До її складу увійшли голова Ради національних товариств України, голова Всеукраїнського товариства “Просвіта” ім. Тараса Шевченка, та голова Київського національного культурно - просвітницького товариства. У 1999 році утворено Раду представників кримськотатарського народу при Президентові України, про яку уже йшла мова вище. [65]

У більшості адміністративних одиниць обласного рівня налічується від десяти до кількох десятків національно - культурних товариств, інших громадських національних організацій з районним, міським, обласним і всеукраїнським статусом. Частина з них об'єднані в міжнаціональні асоціації. Робота з національними громадськими організаціями - це не лише їх

легалізація і реєстрація, а, насамперед, постійний діалог з метою вирішення принципових питань етнонаціонального розвитку.

У 1991 році в Криму утворюються національні культурно-просвітницькі товариства вірмен, болгар, греків і німців. Вони розгортають активну роботу з репатріації депортованих громадян своїх національностей і порушують питання про створення відповідних державних структур для регулювання цього процесу. Врешті - решт саме на їх пропозицію було створене Управління у справах депортованих вірмен, болгар, греків і німців при Раді міністрів Криму, яке відіграло важливу роль у тому, що темпи повернення цих спільнот, на відміну від повернення кримських татар на першому етапі, здебільшого узгоджувалися зі створенням мінімальних умов (будівництво житла за попередніми проектами, розвиток соціальної інфраструктури, створення робочих місць), здійснювався облік бажаючих, установлювалася черговість повернення. [66]

На жаль після незаконної анексії Автономної Республіки Крим у 2014 році Росією всі ці здобутки окупаційною владою РФ були зведені на нівець.

Організаційний механізм такої взаємодії визначений Законом про національні меншини, положеннями про Державний комітет України у справах національностей і міграції, про аналогічні структури в системі органів виконавчої влади на місцях. Зазвичай, це консультативні дорадчі органи - ради представників національних громадських об'єднань при відповідних комітетах і відділах. Однак їх статус, принципи утворення і функціонування окреслені не досить чітко, а робота переважно не має систематичного характеру. Перерва ж у діалозі між органами влади та органами етнічної самоорганізації, або взагалі його відсутність, нерідко призводять до загострення етнополітичної ситуації, її переростання у відкритий конфлікт.

Органи державної влади в межах наданих повноважень здійснюють контроль за виконанням органами місцевого самоврядування і органами етнічної самоорганізації законодавства, інших загальнодержавних актів з

питань етнонаціональної політики. Вони взаємодіють з ними на партнерських засадах при розробці відповідних програм, об'єднанні коштів з державного бюджету і коштів місцевого самоврядування та національно - культурних об'єднань для їх реалізації, а також у вирішенні інших принципових питань етносоціального розвитку.

Розмежування функцій і повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в етносоціальній сфері здійснюється на основі принципів деконцентрації і децентралізації управління, згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Законодавчо може бути передбачене делегування держадміністраціями окремих повноважень органам місцевого самоврядування. У такому разі держадміністрації мали б контролювати доцільність, обґрунтованість та виконання рішень органів місцевого самоврядування з цих питань. [67]

Така модель організаційно - функціонального механізму державного регулювання етносоціальних процесів стимулює реалізацію потенціалу територіальних і екстериторіальних етнічних колективів, їх самоорганізацію, ініціативу. Завдяки тісній взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування і органів етнічної самоорганізації на всіх рівнях аж до загальнодержавного створюються об'єктивні передумови для адекватного відображення в державній етнонаціональній політиці етнічних інтересів, їх узгодження. Державна етнонаціональна політика набуває насправді регулятивного і демократичного характеру.

Запропонована схема відтворює картину взаємозв'язків і компонентів цілісної системи державно - регулятивного впливу на етнонаціональну сферу життя суспільства зі складною структурою і різнорівневою ієрархічною організацією. Вона певною мірою ілюструє тенденцію до заперечення суб'єктно - об'єктного підходу в управлінні етносоціальним розвитком: організація виступає як самоорганізація, регулювання - як саморегулювання суспільної системи.

Як уже відзначалося, просторове функціонування етносоціальних

організмів часто охоплює територію кількох адміністративних одиниць обласного рівня. Отже, механізми нової системи державного управління мають передбачати можливість врахування, з одного боку, принципу етнорегіоналізму, а з другого - географії розселення окремих етнічних спільнот. В їх основу може бути покладена взаємодія:

- між етнічними структурами спільноти в межах території її розселення (НКА);
- між регіональними органами виконавчої влади і органами етнічної самоорганізації спільноти;
- між органами виконавчої влади адміністративних одиниць, на території яких розселена спільнота.

Останнім часом спостерігається відновлення контактів між областями в Україні, а також зарубіжних міжрегіональних зв'язків.

Широке співробітництво з питань соціально-економічного, демографічного та культурного розвитку передбачене, зокрема, статутом Єврорегіону “Нижній Дунай”, документи про утворення якого підписані у серпні 1998 р. Програма тристороннього регіонального співробітництва Єврорегіону, до якого увійшли Одеська область (українська Сторона), райони Кагул, Кантемир і Вулканешти (молдовська Сторона), повіти Бреїла, Галац, Тульча (румунська Сторона), передбачає скоординовані дії та об'єднання зусиль органів державної влади і місцевого самоврядування з широкого кола соціально - економічних та культурних питань, у тому числі етнокультурного розвитку і міграції. Йдеться про задоволення культурних та освітніх потреб національних меншин, налагодження співпраці з громадськими організаціями української діаспори, надання їм практичної допомоги, співробітництво по регулюванню демографічних і міграційних процесів. Намічено проводити консультації з проблем, успішне розв'язання яких можливе тільки в межах транскордонного співробітництва, узгоджувати нормативно-правові акти місцевої компетенції з питань етносоціального розвитку і міграції. [68]



Об'єктивною є необхідність налагодження тісної взаємодії з регіонами країн - учасниць Чорноморського економічного співтовариства у задоволенні назрілих потреб етнокультурного розвитку меншин, що населяють Українське Причорномор'я, вирішення питань кардинального оздоровлення природного середовища, міграції. Наприклад, це могли б бути спільні соціально - економічні та культурно - освітні програми, адресовані молдавській і гагаузькій меншинам у нас, українській меншині в Молдові і болгарській меншині в обох країнах; проекти щодо повернення та облаштування кримських татар у Криму (Україна, Росія, Туреччина), оптимізації міграційних процесів, соціальної адаптації мігрантів в Україні або повернення їх на батьківщину тощо. Актуальною проблемою залишається зміцнення і розширення таких зв'язків в тому числі не лише прикордонними, але й внутрішніми, де проживають етнічні українці.

Аналіз свідчить, що зв'язки із зарубіжними регіонами майже завжди передбачають співробітництво з метою забезпечення культурних та інших потреб національних меншин. Водночас численні угоди між областями України рідко, а то й зовсім не торкаються цієї проблеми.

### **2.3 Етнонаціональний аспект організації державної служби**

Згідно із Законом України "Про державну службу", Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. [69]

Основними цілями і завданнями державної служби як інституту Української держави визначені, це:

- 1) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Державна служба слушно визначається в останніх наукових виданнях як "особливий державно-правовий і соціальний інститут, що встановлює і регулює відносини держави з її службовцями, тобто людьми, професією яких є діяльність за дорученням і від імені держави реалізувати її мету та функції" і водночас як "... інститут, і діяльність, і система правил роботи щодо виконання функцій держави, і персонал, який здатний якісно виконувати ці функції. [55]

Відтак, значення державної служби для ефективного функціонування

системи державного управління і ширше - розбудови Української держави навряд чи потребує ще додаткової аргументації. І все ж варто навести деякі приклади з вітчизняної історії. Зокрема, йдеться про настанови імператриці Катерини II князю В'яземському при його вступі на посаду генерал - прокурора (лютий 1764 р.). і графу Петрові Рум'янцеву при призначенні його Малоросійським генерал - губернатором (листопад 1764 р.).

У цих секретних інструкціях імператриця вимагала скасувати усі відмінності в державному устрої України та зрівняти її з іншими імперськими провінціями, витравити в українців погляд на себе як на самобутній народ. На особливу увагу заслуговує, як це планувалося зробити. Так, князю В'яземському Катерина II писала, що Мала Росія, Ліфляндія, Фінляндія правляться дарованими їм привілеями, порушувати які усі відразу було б непристойно, але й не можна називати їх чужоземними. Поводитися з ними як з чужими землями більш ніж помилка, це абсолютна дурниця. Ці провінції, а також і Смоленську, належить найлегшими способами привести до того, щоб вони обрусіли й перестали дивитись як вовки в ліс. Досягти цього легко, якщо "розумні" люди будуть обрані начальниками у цих провінціях. Коли ж у Малоросії гетьмана не буде, то треба старатися, щоб час і назва гетьманові зникли... [70]

Настанова графові Рум'янцеву стосувалася повністю "малоросійського питання" і виходила саме з того, що в Україні "гетьмана не стало". У перших рядках повідомлялося про всемілостивий дозвіл графові Розумовському скласти з себе "достоїнство гетьманське" і підкреслювалося особливе значення цієї події. Далі ґрунтовно розкривається стратегічне (за сучасною термінологією) значення Малої Росії для Російської імперії і висловлювалося невдоволення тим, що з багатств цієї провінції немає майже ніякої користі для державної казни. При вирішенні низки складних завдань малоросійському генерал - губернатору належало, зокрема, звернути особливу увагу на українське духовенство як носія духовної влади і старшину, яка нібито тільки через загрозу позбутися власних привілеїв

страхає малоросійський народ втратою прав і вольностей, якими він користувався в гетьманській Україні. З витонченим цинізмом і лицемірством імператриця радила всіма способами добиватися, аби народ повірив, що позбувшись влади “маленьких тиранів” і прийнявши російський устрій, “онь облегчень и благоденствовать будеть. Йшлося про те, щоб розсварити старшину й народ і таким чином ліквідувати останній фрагмент української державності як перешкоду на шляху остаточного утвердження Російської імперії на українській землі.

Отже, реформа державної служби - це, передусім, створення корпусу управлінців, готових служити народу України і будувати Українську державу, керуючись при цьому принципами демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав людини і громадянина, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, управлінців - професіоналів, компетентних та ініціативних.

Саме в такому контексті слід розглядати підписання Президентом України 4 березня 1992 р. Указу “Про створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України”. За цим кроком було зроблено наступні. Указом Президента “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 19 травня 1995 р. була утворена Українська Академія державного управління при Президентові України на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, який ліквідувався. У філіал Академії державного управління реорганізовувався Дніпропетровський філіал Інституту державного управління і самоврядування; виконавчі комітети Львівської, Одеської та Харківської обласних Рад були зобов'язані внести в місячний термін пропозиції щодо створення регіональних філіалів Академії. [71]

Паралельно в Автономній Республіці Крим, областях, Київській та Севастопольській міських радах протягом трьох місяців мало бути вирішено

питання щодо створення центрів підвищення кваліфікації державних службовців і навчання працівників державних підприємств, установ та організацій.

Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено перелік вищих навчальних закладів з підготовки та перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади та ринкової економіки. Це Українська Академія державного управління при Президентові України, чотири її філіали та 55 інших вищих навчальних закладів країни. З 1996/97 навчального року розпочали підготовку магістрів державного управління Львівський, Одеський та Харківський філіали Української Академії державного управління. [72]

Відомо, що адміністративний апарат, створюваний виконавчо - розпорядчими органами держави (урядом, регіональними адміністраціями), одразу ж починає функціонувати за своїми особливими законами, які базуються на відповідній філософії. Залежно від того, якою є ця філософія, причому не декларована, а та, що нею керуються більшість посадових осіб, складаються ситуації: а) апарат виступає як ефективний інструмент реалізації покладених на державний орган завдань; б) державний орган стає заручником свого ж апарату, втрачає здатність здійснювати державну політику, а то й починає діяти всупереч державним інтересам.

Етнополітичний аспект цієї проблеми полягає, насамперед, в укомплектованості апаратів державних органів службовцями, які готові і здатні на практиці вирішувати питання розбудови Української державності в умовах формування громадянського суспільства. Та цим не вичерпується вплив етнонаціонального чинника на становлення системи державної служби в Україні.

До формування апаратів державного управління у світовій практиці склалося два підходи, які визначаються як відкрита і закрита системи. Класичним прикладом відкритої системи вважається модель державної служби США. Вона надає можливість будь - кому вступити на той чи інший рівень державної служби відповідно до його кваліфікації. Немає якогось

одного навчального закладу, який би головним чином готував кадри для сфери державного управління. Саме завдяки вільному вступові з університетів, бізнесу, інших сфер урядова служба забезпечила основу для соціальної мобільності, а сама державна служба оберігається від наслідування жорсткої класової структури.

Ця традиція обумовлена багатьма обставинами, які своїм корінням сягають у саму природу американського (США) суспільства, і гарантується низкою відпрацьованих та ефективних механізмів. Серед останніх:

- наймання на роботу з урахуванням кваліфікації, зокрема освіти, застосування специфічних іспитів для даної посади, а не загальних конкурсних іспитів;

- ефективні методи оцінки показників діяльності;

- досягнення як критерій для підвищення по службі;

- можливість звільнення за поганих чи неадекватних показників діяльності. [41]

Закриті системи означають обмежений доступ до державної служби і низьку мобільність державного службовця в термінах міжвідомчих переведень. За визначенням Світового банку, “вони узвичаюють поняття “вибраної еліти” в урядовій службі. Конкурентний набір кандидатів відбувається в централізованому контексті і, зазвичай, підтримується шляхом суворих вступних іспитів чи високих оцінок загальноосвітнього тесту. Часто кандидатів попередньо відбирають з якогось одного вищого освітнього закладу чи системи підготовки. Елітні кадри мають загальну, а не спеціальну технічну освіту, їх офіційно “вводять у посаду”, а не наймають для якоїсь конкретної роботи. Протягом усього процесу набору та підготовки елітні кадри зазнають інтенсивної соціалізації для засвоєння основних вартостей державної служби (Nunberg). [41]

Закриті системи розвинені й підтримуються, передусім, у Франції та Японії. Для державної служби в Японії фахівців постачає Токійський університет. У Франції слухачі Національної школи управління (ЕПА)

попередньо здобувають освіту в Парижі. Британська державна служба не характеризується як класична закрита, але й вона черпає кадри головним чином з таких освітніх закладів, як Оксфорд і Кембрідж.

Низка чинників (класова та соціальна структура, еволюція від монархій або тоталітарних режимів до демократичних урядів, або до парламентських систем тощо) обумовили тяжіння європейської системи державної служби до закритої. Серед її характерних особливостей визначають наступне:

1. Державна служба відповідає розмежуванню на головні класи (вищій, середній, нижчій) у суспільстві, що спирається на освітні рівні.
2. Деякі обмеження мобільності державних службовців у структурі державної служби.
3. Еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж і статус.
4. Політична нейтральність та захист, а також певність у роботі.
5. Старшинство, як основа для підвищення.
6. Суворий кодекс поведінки та моралі (Stahl). [41]

Україна належить до країн, де не просто здійснюється перехід на нову модель урядування, (враховуючи останні зміни з децентралізації) але, передусім, відбуваються істотні політичні, економічні та соціальні зміни. Перед такими країнами постають надзвичайно складні, доленосні проблеми, успішне розв'язання яких практично неможливе старими управлінськими структурами.

Серед них називають:

- встановлення зовнішньої і внутрішньої безпеки.
- збереження стабільного урядування.
- об'єднання розмаїтих релігійних, етнічних, класових та регіональних інтересів у суспільстві.
- розподіл повноважень на кількох рівнях управління.
- розвиток сучасних політичних, економічних та соціальних інститутів.

- створення умов для економічного й соціального розвитку (Stahl). [41]

За дослідженнями того ж Світового банку для таких країн закрита система має переваги перед відкритою.

Процес державотворення в Україні, - зазначає М. Стрельбицький - завжди супроводжувався тиском і втручанням у внутрішні справи з боку зарубіжних держав, їхніх політичних сил і спецслужб. Вони вміло використовували також внутрішнє протистояння різних політичних течій, партій, їх лідерів, що кожного разу становило загрозу її державності". [73]

Державна служба, що формується в Україні, має ознаки, характерні як для відкритого, так і для закритого типу, проте з чітко вираженою тенденцією саме до закритого.

Державних службовців приймають на конкретну посаду, відповідно визначається і професійна придатність. Поки що взяти участь у конкурсі на заміщення вакантних посад державних службовців можуть випускники будь-якого навчального закладу незалежно від того, у якому секторі господарства чи сфері діяльності вони працюють. Однак поступивши на державну службу, громадянин набуває відповідного статусу, що має чітке правове регулювання. Прийняття присяги, присвоєння рангу, який зберігається за ним і після залишення державної служби (державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду), створення кадрового резерву державної служби і спеціальної мережі навчальних закладів для підготовки магістрів державного управління, головним серед яких є Українська Академія державного управління при Президентові України з її філіалами, - усе це вже кроки до закритої системи.

Формується дворівнева система підготовки кадрів для державної служби. На перший рівень у звичайних, але спеціально визначених навчальних закладах (університетах) і на другий (посади I - IV категорії) - в Академії державного управління. Державного службовця не тільки приймають для конкретної роботи, але й офіційно "вводять" у "державну службу", складається система його "соціалізації", навчання та підвищення



кваліфікації. Діяльність державного службовця жорстко регламентується вимогами дотримання відповідних принципів державної служби і етичних норм, закріплених законодавчо. Таким чином, йдеться фактично про формування управлінської еліти.

В утвердженні цієї тенденції етнонаціональний чинник відіграє суттєву роль. Приміром, зовнішня і внутрішня безпека країни, зважаючи на етнічний склад населення, рівень національної самосвідомості різних етнічних груп, у тому числі українців, значною мірою залежать від етнокультурних, етнополітичних і геополітичних орієнтацій державних службовців. Тобто, “кадрове забезпечення органів державного управління відіграє вирішальну роль не лише в забезпеченні належного функціонування цих органів. Безпосередньо від нього залежить і стан безпеки молодій держави, сьогоднішнє і майбутнє її державності”.[41]

Збереження стабільного урядування прямо пов'язано з тим, наскільки державна служба забезпечуватиме реалізацію політики щодо врахування розмаїтих інтересів не лише різних соціальних прошарків, але й етнічних спільнот, етноконфесійних груп. З огляду на чітко виражену етнічну сегментацію українського суспільства, на сформовані етнічні структури, які ставлять за мету участь у законотворчому процесі, в розробці державної політики і в її реалізації, важливо уточнити концепцію представницької бюрократії. До речі, термін “представницька бюрократія”, який досить широко вживається за кордоном, у вітчизняній науці практично не використовується.

Професіоналізація державно - управлінського апарату, об'єктивна тенденція його перетворення в “панівний” елемент соціальної структури врешті-решт породили ідею “представницької бюрократії” як противагу цьому процесові. Етнічне структурування пострадянських суспільств передувало їх загальносоціальному структуруванню. Тому питання етнічного (національного) представництва в державних управлінських структурах постало одразу після проголошення розбудови незалежної Української держави

як один із аспектів проблеми легітимації виконавчої влади.

За часів радянської влади широко практикувалося адміністративно - політичне регулювання складу, в тому числі етнічного, представницьких і виконавчих органів влади. Як, власне, і керівних органів КПРС, їх апарату. Вимога представництва основних етнічних спільнот у партійних і радянських органах впливала з принципів національної політики. Щоправда, реалізація цієї вимоги мала, по суті, формальний характер. Адже посадові особи, депутати обов'язково мали бути переконаними інтернаціоналістами.

Були й інші механізми, що визначали межі представництва. Так, другими секретарями ЦК компартій союзних республік, крайкомів та обкомів партії обов'язково обиралися росіяни за національністю. Майже за Макіавеллі: “Бо тільки живучи в країні, можна помітити смуту, що зароджується, і своєчасно її викоринити...” У період перебудови траплялося, що, приміром, другим секретарем ЦК Компартії Таджикистану міг бути обраний молдаванин. Але ж тільки не таджик. Перші секретарі були переважно місцевої (титульної) національності. Секретарями з ідеології обиралися тільки “націонали” - для контактів з місцевою інтелігенцією. [74]

Аналогічно відбувалося і на вищих рівнях керівництва в органах державної влади.

Питання етнічного представництва в адміністративно - розпорядчих органах і їх апараті й досі залишається, і ще мабуть тривалий час буде дискусійним. Зазвичай, тільки про це заходить мова, висувається контраргумент: “на шкоду професіоналізму”, або ж, мовляв, державний службовець зобов'язаний враховувати інтереси усіх соціальних груп. Історичний факт “коренізації” державного апарату 20-х р.р. також трактується з діаметрально протилежних позицій.

Розрив у соціально-культурному статусі етнічних спільнот зовсім не означає, що в середовищі тих, які стоять за цим показником нижче від інших, немає висококваліфікованих фахівців, здатних успішно працювати в органах державного управління і місцевого самоврядування. Більше того, таке

становище саме і обумовлює необхідність їх представництва в апаратах адміністративно - розпорядчих органів, а отже цілеспрямованої роботи по добору, підготовці і рекомендації на державну службу конкретних кандидатур. Очевидно, було б не зайвим у поліетнічних регіонах розробляти спеціальні програми, аби забезпечити представницький характер державної служби, передбачити, що під час конкурсного відбору за інших рівних умов перевагу слід віддавати представникам відповідних меншин.

Регулювання процесів етносоціального розвитку - справа надзвичайно тонка. Є чимало такого, особливо у традиційно - звичаєвій системі, в системі цінностей, що має бути елементом ментальності службовця. Наявність на державній службі фахівців, які здатні розуміти сутнісні потреби етнічних спільнот того чи іншого регіону, в поєднанні зі створенням етнічних дорадчо - консультативних органів, виконуватиме певну “захисну” роль, сприятиме легітимації державної влади та об’єктивації державного управління.

Наприклад, у США такі програми здійснюються. Засади прийому на державну службу в цій країні спираються, зокрема, на етнічні та статеві ознаки. Наголошується на “позитивній дії” програм зайнятості, які вимагають забезпечення переваг для расових меншин і жінок, котрі прагнуть працювати в уряді. В Індії також приймають на державну службу представників різних каст чи племен з метою подолання дискримінації стосовно цих груп. Концепція представницької бюрократії реалізується і в Канаді.

В Україні перші кроки у цьому напрямку зроблені, зокрема, в Автономній Республіці Крим. На початок 1999 р. тут в апаратах Ради міністрів, міністерств і комітетів, міськвиконкомів і райдержадміністрацій працювали 112 осіб з числа депортованих громадян, понад 100 чол. зараховані до резерву. [75]

Принцип представницької бюрократії мав би стати одним із засадових у процесі організації державної служби, проведення єдиної політики у цій сфері. Водночас важливо передбачити ефективні механізми запобігання

можливим проявам партійної, етнонаціональної та конфесійної прихильності, лобювання відповідних інтересів у діяльності державних службовців.

Етнічне представництво в кадровому складі державної служби саме по собі ще не вирішує проблеми стабільного урядування в регіонах з багатоетнічним складом населення. На стилі діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування позначається некомпетентність їх кадрів у питаннях етнонаціональної політики. Етнокультурна специфіка в одних випадках свідомо ігнорується як “несуттєва”, а в інших - просто не помічається.

Так, 27% експертів вказали, що органи державної влади та місцевого самоврядування враховують етнічну специфіку регіону, 50% - враховують частково, 15% - не враховують. 8% опитаних не змогли визначитися з цього питання.

Однак відповіді на інші запитання вносять до цих даних суттєві корективи. На запитання, з якими законодавчими та іншими нормативними актами загальнодержавного рівня, що регулюють міжнаціональні відносини, Ви ознайомилися 56% експертів відповіли, що у них не було в цьому робочої потреби. При виконанні службових обов'язків керувалися двома і більше актами 11% експертів, одним -10%, не доводилося зовсім керуватися - 30%, 49% не змогли щось певне відповісти. Тобто фактично 80% експертів підтвердили, що знання такого законодавства не є обов'язковим у їх роботі.

Показовими є також відповіді на запитання щодо того, в чому саме варто було б повніше враховувати етнонаціональний чинник у процесі розбудови української державності. 27% експертів зазначили, що таких питань немає, 37 % вказали на один з напрямків, 12% - на два чи більше. Не змогли відповісти 24% експертів. Головним чином, названо сфери культури, освіти і мови, у тому числі офіційного спілкування і діловодства в районах, де переважає російськомовне населення. Експерти привертають також увагу до необхідності враховувати етнічний склад населення при вирішенні питань соціального захисту, при регулюванні міграційних процесів тощо. Тобто

фіксується уже досить широкий діапазон проявів етнонаціонального чинника. Однак економіко - господарська сфера залишається поки що поза увагою. Лише три експерти зазначили необхідність врахування етнокультурних традицій у процесі модернізації економіки, розвитку бізнесу.

Більш критично оцінює ситуацію врахування бюрократичними структурами етнічних інтересів актив національних громадських об'єднань. По-перше, майже кожен другий експерт зазначив, що в місцевих органах виконавчої влади і державного управління представників його спільноти немає і 20% - є, але недостатньо. Відповіді на запитання чи враховують місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування етнічну специфіку регіону при прийнятті рішень розподілилися наступним чином: враховують - 11%; враховують частково - 31%; не враховують - 21%.

Це проблема не тільки регіональна, але й загальнодержавна. Етнополітичний конфлікт у Криму напередодні виборів 1998 р. - наслідок не лише політичної безвідповідальності екстремістськи настроєних лідерів кримськотатарського руху, але й некомпетентності багатьох керівників різного рівня. Ігнорується навіть власний негативний досвід.

Адже, події, що сталися під час похорон патріарха УПЦ КП Володимира 18 липня 1995 р., нашкодили усім. Похитнулося позитивне уявлення світового співтовариства про Україну як демократичне суспільство, здатне вирішувати найскладніші проблеми силою розуму. Як виявилось, терпіння і мудрість народу далеко не завжди забезпечують цивілізованість і виваженість політичних і владних інституцій. Не набула авторитету і церква, дії якої у тій ситуації, на нашу думку, не узгоджувались з біблійними заповідями. І влада, і політичні партії не зміцнили повагу до себе у свого народу, оскільки не змогли з честю вийти із обставин, які не були настільки складними, щоб мати такі сумні наслідки. [76]

На інституційному рівні втрата почуття реальності, особливо у сфері етнонаціонального життя суспільства, нездатність співвідносити з нею власну діяльність не просто гальмують намічені реформи, але й час від часу

відкидають їх на висхідні позиції. Усвідомлення цього приходить вкрай повільно. Стереотипи минулого продовжують справляти свій гальмуючий вплив.

Визначення навчальних закладів, перед якими поставлене завдання підготовки кадрів для органів державного управління і місцевого самоврядування, відкриває можливість заповнення цієї серйозної прогалини в знаннях тих, хто збирається присвятити себе державній службі. По суті, це один з важливих напрямків удосконалення і збагачення магістерських програм, їх адаптації до умов регіонів.

Відповідно до Закону “Про державну службу” державний службовець повинен володіти українською мовою. Тривалий час бажане видавалося за дійсне. Результати експертного опитування відображають і реальний стан справ у цій сфері в Українському Причорномор’ї. Через вісім років після прийняття Закону “Про мови в Українській РСР” експерти - державні службовці на роботі розмовляли переважно: українською - 24%, російською - 50%, російською та українською - 22%. 4% респондентів не дали відповіді на поставлене запитання. В межах Одеської і Миколаївської обл. різниці особливої немає.

Ситуація з українською мовою в середовищі істеблішменту особливо яскраво демонструє згубні наслідки русифікації. Так, 70% експертів назвали себе українцями, 17% - росіянами, решта - болгарами, молдаванами, іншими. У дитинстві (до школи) розмовляли українською мовою 37% і російською - 46%. Зараз в сім’ї розмовляють переважно: українською - 26%, російською - 63% і російською та українською - 10%. Найлегше писати ділові папери: українською мовою - 27%, російською - 41% (в Автономній Республіці Крим - 80%); можуть писати їх російською та українською - 30 %.

Другий аспект мовної проблеми, особливо на рівні місцевого самоврядування, це володіння посадовими особами мовою інших автохтонних народів, етнічних меншин у районах їх компактного розселення. З володінням російською мовою проблем немає: нею володіють практично

усі експерти. 11% експертів назвали себе не українцями і не росіянами. Однак лише 2% заявили, що вони вільно можуть читати, спілкуватися, писати ділові папери рідною мовою. Користуються на роботі не російською і не українською мовою 4%. Лише в тому випадку, коли державні службовці володітимуть українською мовою, а у відповідних регіонах також мовою місцевого, неукраїнського населення, стане можливим утвердження в офіційній сфері нової моделі двомовності, в основі якої буде українська, державна мова, а не модель, яка склалася за часів СРСР.

Аналіз державно - управлінських процесів у контексті сучасних етнополітичних та етнокультурних реалій дає можливість зробити низку висновків.

По-перше. Світова практика демонструє різні моделі державного управління, однак кожна з них ефективно функціонує лише у відповідному культурному середовищі. Оскільки етнонаціональний фактор є одним з визначальних практично в усіх сферах соціальної практики, на реалізацію етнонаціональної політики має бути зорієнтована система державного управління в цілому. Етнонаціональний фактор обумовлює функції і повноваження органів державної влади і управління різних рівнів, їх структуру, механізми взаємодії з органами місцевого самоврядування і етнічної самоорганізації, форми і методи урядування.

По-друге. Поступово складається система регулятивного впливу держави на етнонаціональну сферу життя суспільства. Її основні елементи: а) національне законодавство; б) відповідні організаційні структури в системі органів виконавчої влади; в) загальнодержавні і регіональні програми етносоціального розвитку; г) організаційно - правові, економічні і політичні механізми реалізації етнонаціональної політики, контролю за дотриманням національних прав особи і прав етнічного колективу.

Тим часом, державне управління у сфері етнонаціонального розвитку ще не повного мірою відповідає суспільним потребам. Наявні серйозні прогалини у його правовому регулюванні: упорядкуванні цілепокладання,

функцій, організаційних структур і самої управлінської діяльності (визначення засобів, методів, процедур реалізації державної влади в управлінських процесах), відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і етнічної самоорганізації, між різними підрозділами в системі органів державної влади. Впродовж майже десятиліття змінюється статусний стан ключового органу виконавчої влади з питань етнонаціональної політики.

Набувається досвід регулювання етнонаціональних процесів на регіональному рівні. Однак загалом діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування має переважно ситуативний характер. Вона не спирається на ґрунтовні наукові розробки і прогнози, на постійне відстеження перебігу етносоціальних процесів. Не застосовуються фінансово - економічні механізми. Більшість галузевих та загальновідомчих рішень і програм не враховують специфіку етнонаціональної ситуації. Органи виконавчої влади не наділені достатніми повноваженнями для забезпечення реалізації державної етнонаціональної політики на відповідній території.

По-третє. Для раціоналізації внутрішньої організації державного регулювання етнонаціональних процесів набувають особливої ваги:

- визначення обсягу компетенції органів державної влади на різних рівнях урядування, достатнього для здійснення дійового контролю виконання чинного законодавства, ефективної реалізації державної етнонаціональної політики з урахуванням специфіки регіону;

- розбудова вертикалі профільних структурних підрозділів з питань етнонаціональної політики як центральної ланки організаційного механізму здійснення регулятивного впливу держави на перебіг етносоціальних процесів, чітке визначення їх повноважень, координуючих функцій;

- формування горизонтальних координаційних взаємозв'язків між органами державної влади, місцевого самоврядування й етнічної самоорганізації;

- правове організаційно-технічне, наукове, кадрове, інформаційне,



матеріально-фінансове, інше забезпечення.

Підвищенню ефективності горизонтальних координаційних зв'язків з метою розв'язання проблем етносоціального розвитку може сприяти, зокрема, запровадження так званої матричної конфігурації оргструктури виконавчих органів.

По-четверте. Особливості етапу розбудови Української держави обумовлюють становлення закритої або напівзакритої (напівелітарної) моделі державної служби. Постає невідкладне завдання формування національно - державницького світогляду і етнополітичної культури державного службовця, удосконалення добору і підготовки кваліфікованих управлінців, основою системи цінностей яких було б утвердження української державності, бачення суспільного поступу через розбудову поліетнічного громадянського суспільства.

По-п'яте. Виходячи з концепції “державна - інструмент інтегрування інтересів різних компонентів суспільства у загальний суспільний інтерес та інструмент обслуговування суспільства”, однією з головних функцій державної служби слід вважати надання послуг не лише громадянам, але і їх колективам, сформованим за різними принципами: соціально - класовим, етнонаціональним, професійним, політичним, релігійним, культурним тощо. Що стосується етнічного представництва в державній службі, то воно зумовлене, як мінімум, двома обставинами: специфікою регулювання етносоціальних процесів, міжетнічних відносин і необхідністю забезпечення довіри поліетнічного суспільства до бюрократії, а відтак і до держави.

По-шосте. Етносоціальні та етнополітичні процеси потребують регулярного оцінювання в режимі моніторингу. Вони тісно пов'язані з демографічними процесами. Йдеться про широке впровадження сучасних інформаційних технологій і телекомунікаційних систем у діяльність органів державного управління різних рівнів, організацію моніторингу перебігу етнонаціональних процесів у рамках створення єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої

влади на базі ІТ - технологій.

## **Висновки до розділу 2**

Визначено, що особливості державно-управлінських відносин в етнонаціональній сфері обумовлені своєрідністю учасників цих відносин, специфікою етнонаціональних процесів як об'єктів регулювання. Механізм управління етнонаціональним розвитком має охоплювати і відтворювати систему різноманітних етнонаціональних об'єктів.

Доведено - адміністративна реформа має бути зорієнтована на підвищення рівня самоорганізації суспільної системи. Механізми державного управління, що будуть створені, повинні ефективно функціонувати за умов надшвидкого розвитку процесів у соціальних, в тому числі етнічних, системах, адекватно реагувати на їх перебіг, враховувати вимоги "еволюційних заборон" і закони коеволюції. Їх завдання - сприяти єднанню в українському суспільстві етнонаціональних спільнот, кожна з яких має свою історію, свою систему цінностей, а також забезпечити органічну інтеграцію в Українську державу регіонів, що історично склалися.

Підтверджено. В Україні триває активний пошук принципів і механізмів державної регіональної політики. Адміністративні одиниці, які відзначаються актуальністю етносоціальної проблематики, у тому числі регіони субреспубліканського, субобласного рівня, мають бути зараховані до територій особливої функціональної орієнтації і повинні виділятися адресною державною регіональною соціально - економічною та етнонаціональною політикою.

Доведено, що принцип самодостатності відкриває можливість оцінити раціональність тих чи інших форм етнополітичного самовизначення і етнічної самоорганізації, схем децентралізації, розмірів адміністративних одиниць і ступінчастості адміністративно - територіального устрою.

Таким чином, реформа державної служби - це, передусім, створення корпусу управлінців, готових служити народу України і будувати Українську державу, керуючись при цьому принципами демократизму і законності,

гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав людини і громадянина, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, управлінців - професіоналів, компетентних та ініціативних.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило покладені в його засаду гіпотезу щодо тісної взаємообумовленості процесів модернізації врядування і етнонаціонального розвитку суспільства. Становлення нової системи державного управління і місцевого самоврядування відбувається за умов відродження української нації, розгортання активних самоорганізаційних процесів у середовищі інших корінних народів, національних меншин.

Визначено, що етнонаціональний фактор входить до діапазону фундаментальних констант, якими визначаються сучасний стан і перспективи розвитку незалежної України. Отже, врахування етнонаціонального фактора правомірно віднести до числа засадничих ідей Концепції адміністративної реформи.

Доведено, що формування механізмів державного управління на основі доцільного балансу між традиціями та інноваціями, які забезпечать прогрес і цілісність українського суспільства у його культурній розмаїтості, просування по шляху до громадянського суспільства, можна визначити як одне з надзавдань адміністративної реформи.

Підтверджено, що феномен етнічності протягом останнього десятиріччя знаходиться в центрі уваги вітчизняної і зарубіжної науки. Ґрунтовно вивчаються соціологічні, політологічні, психологічні, культурологічні та інші його аспекти.

Визначення ж сутності і витоків етнічності з позиції синергійного світорозуміння, біосоціальної концепції етносу створює теоретико - методологічну основу для з'ясування питань щодо співвідношення об'єктивного і суб'єктивного в процесі етнічного структурування

українського суспільства, вектора етнонаціональних процесів, меж втручання держави в етнічне життя.

Одна з ключових теоретико - методологічних проблем державного управління у сфері етнонаціонального розвитку полягає у визначенні правосуб'єктності етнічних (етнонаціональних) структур, суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників державно-управлінських відносин, регламентуванні форм активної їх участі у формуванні характеру та напрямів керуючої дії, реалізації державно-управлінських рішень.

Звернуто увагу на те, що адміністративна реформа - це вирішення низки глобальних практичних проблем становлення і розбудови Української держави на сучасному етапі, визначальна проблема процесу національного державотворення, приведення управляючої підсистеми бегаетнічного суспільства у відповідність потребам досягнення суспільною системою нового ступеня цілісності.

З'ясовано - традиційно етнополітичний простір формується переважно за допомогою адміністративних зв'язків, адміністративно - територіальний устрій гарантується авторитетом влади. Усі інші (економічні, соціальні, культурні і т. д.) чинники інтеграції залишаються поза увагою. За такого підходу демократія знаходиться під постійною загрозою, посилюється централізація, пояснювана необхідністю боротьби з сепаратизмом і відцентровими тенденціями задля зміцнення єдності країни.

Аналіз історичного досвіду і об'єктивна оцінка сучасних реалій переконливо доводять неприйнятність так званої патерналістської моделі політики щодо іншоетнічних спільнот, які уже впродовж століть проживають на теренах України. Назріла гостра необхідність у прийнятті Концепції державної етнонаціональної політики, яка б передбачала розв'язання широкого кола проблем в різних сферах суспільного буття задля розбудови і зміцнення нової Української держави.

Таким чином врахування органами державної влади етнонаціонального фактора в процесі проведення соціальної політики, спрямованої на

забезпечення прав і свобод людини, консолідацію суспільства навколо національної ідеї, відтворення соціальних цінностей, соціальне партнерство, розвиток демократичних інститутів, зупинення тенденції до моральної та духовної деградації суспільства, є обов'язковою умовою досягнення поставлених цілей.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шульга М.А. Етнічна самоідентифікація особи. - К.; 2007. - 200 с.
2. Kymlicka W. Ethnic Relations in Eastern Europe and Western Political Theory //Ottawa Forum Eastern Europe, 1998 - P. 279 - 291
3. Мала енциклопедія етнодержавознавства. - С. 500.
4. Dj. *Leyforist*. Arabteenona wetcum. Fucking mommys iaskicien. Eshgol scheir. srxp. P. 214-217
5. Сміт Ентоні Д. Національна ідентичність /Пер. з англ. П. Таращука. - К.; Основи. 1999. - С.182--183
6. Феномен нації: основи життєдіяльності /За ред. Б.В. Попова. - К: Товариство "Знання", КОО. 1998. - С.3-76
7. Управління етнічним конфліктом. Меморандум Кона //Незалежна газета. - 1997. - 13 верес.
8. Пономарьов А.П. Українська етнографія: Курс лекцій. - К.: Либідь, 1994. - С.72
9. Життя етносу: соціокультурні нариси: Навч. посіб. /Б. Попов (кер. автор. кол.), В Ігнатов, М. Степико та ін. К.: Либідь, 1997; Феномен нації основи життєдіяльності. - 264 с.
10. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси (Етнополітологічний аналіз): [Монографія]. - К.: Вища школа. 2003. - С. 9 - 51
11. Гумільов Л.Н. Етногенез і біосфера землі. - 3 - е вид. стер. Гідрометеовидат. 1999. С. 227

12. Гумільов Л.Н. Етногенез і біосфера землі. - 2 вид., випр. і доп. - вид. ЛДУ 1989. - С.101
13. Історія буржуазної соціології ХІХ - початок ХХ ст. К.: 1993. - С. 59
14. Моїсєєв М.М. Людина і ноосфера. - М. Мол. Гвардія. 1990. С. 35
15. Бердяєв М.О. Досвід по психології війни і національності. - М.: Вид. МДУ, 1997 - С. 109
16. Етнологічний словник. - Вип. 1: Етнос, Нація. Суспільство /Ред. кол.: В.І. Козлов, В.Г. Рябков і ін. М.: Віттані, 1996. - С. 113
17. Феномен нації: основа життєдіяльності. С. - 59
18. Філософський словник: - К.: Голов. ред. УРЕ Академії наук УРСР, 1973. - С. 536
19. Римаренко Ю. Картунов О. [Концепція прав людини та етнонаціональних меншин: від конфлікту до компромісу.](#) //Інститут етнонаціональних досліджень НАНУ ім. І. Кураса - 2005 р.
20. Атамуратов С. Національна культура і національне самосвідомість в процесі оновлення суспільства. Ташкент, 1998. - С. 24
21. Шкляр Л. Є. Етнонаціональні чинники державотворення: політологічний аналіз. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 2003. - С. 11
22. Ільїн І.О. Збірник праць. - Т.1. - С.172
23. Етнополітична стратифікація та устрій національного життя суспільства. Вид. Старий сад. Одеса. 2000. - С. 13
24. Бауер О. Національне питане і соціал - демократія. Ч.1. Нація: Перек. з німец. Б. Соловейчик. - СПб., 1909. - С.125
25. Каутський К. Визволення націй: Перек. з нім. - Х., 1919. - С.67
26. Бочковський О.І. Вступ до націології. - С. 89
27. Еліта і соціальний вимір. Матеріали “круглого столу” //Філософська і соціологічна думка. - 2002. - № 5 - 6. - С. 201
28. Султанов Ш. Завтра. - 1998. - Квітень. - № 13 (18)

29. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для ЗВО. - К.: Генеза, 2006. - С.118
30. Шульга М. Правляча еліта. Що думають про неї в Україні? //Віче - 2004. - № 8 - С. 46 - 57
31. Уткін О. Чому зник Радянський Союз: ще одна спроба надати відповідь. //Незалежна газета - 1999. - 31 груд. - С.11
32. Беридзе Т. Національний аспект господарських відносин. К.: Економічний вісник - 1992. - № 5 С. 36
33. Пош Б. Кризис територіальної держави: сепаратизм і федералізм в Європі 1990 -х років. (На прикладі Бельгії і Італії). Соціальна практика. Зб. статей "Петрополіс", 2008. С.118 -140
34. Державне управління: теорія і практика /За заг. ред. д.ю.н. проф. В.Б. Авер'янова. - К.: Юринком Інтер, 2007. - С. 119
35. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (Кол. авт. наук. керів. В.В. Цветков) - К.: Оріяни, 1998. - С. 222-362
36. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. //Наукова практична конференція: "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" - 2010. - 28 лист. - С.2
37. Національні процеси в Україні: історія і сучасність. /Упоряд І.О. Кресіна. К,; Вища школа. 2005.
38. Кравченко Б. Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ ст. - К. Основи 1997
39. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: Курс лекцій. Юрид. літ. К.; 2004 С. 67
40. Бабкін В.Д. Соціальна держава і захист прав людини //Правова держава. Щорічник наукових праць: Вип. 9 //НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К.: 2004. - С. 3-11
41. Райт Г. Державне управління. - С. 25-28
42. Доповідь Президента України на урочистих зборах з нагоди 400-річчя з

дня народження Б. Хмельницького //Голос України. - 1995. - 22 груд.

43. Швидько Г.К., Романов В.Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Іст. нарис: [Навч. посібник] - К.: Вид-во УАДУ, 1999 - Ч.1. - 140 с.

44. Винниченко В. Відродження нації: У 3 ч. - Репр. відтворення вид. 1920 р. - К.: Політвидав України. 1990. - Ч. 1. - С.255

45. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - С.164

46. Омаров О.М. Соціальне управління: деякі питання теорії і практики. М.: Думка, 1980. - С. 141.

47. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Є. Соціальна політики: Навч. посіб. К.: Вид - во УАДУ, 2000. - С. 54-69

48. Гурне Б. Державне управління /пер. з фр. В. Шовтуна. - К.: Основи. - С. 19

49. Організаційні засади розробки і реалізації державної етнонаціональної політики, формування відповідних організаційно - структурних механізмів. /Авт. кол.: Е.А. Баграмов, (кер.) Ж.Г. Голотвін, Г.С. Гуревич і ін. К.: 2003.

50. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991.- № 13. - Ст. 151

51. Про національні меншини в Україні. Закон України від 25.06.1992 р. /Відомості Верховної Ради України, 1992. № 36 С.529

52. Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. - 1995. - № 1. С. 8 - 12

53. Збірник указів Президента України /Адм. Президента України - К.: 1998. - Вип. 4. Ч. 1. - С. 122-126.

54. Вісник державної служби України. - 1996. - № 3. - С. 9

55. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - С. 163

56. Державна політика США в сфері міжетнічних зносин. /В.Н. Кожемякіна, А.І. Подберезкіна. - М., ИИА "Оглядач", 2003

57. "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" Закон України від 08.07.2011 р. /Відомості Верховної Ради України,



2012, № 16 Ст. 146

58. Постанова Кабінету Міністрів України № 119 від 22.01.2005 р.

59. Євтух В.Б. Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти. - С. 41- 42

60. “Програми забезпечення розвитку і функціонування української та інших і національних культур в Одеській обл. на період до 2015 року” /Поточний архів Одеської обласної державної адміністрації.

61. Положення про Київську обласну держадміністрацію. //Затв. Указом Президента України від 21 серпня 1999 р., № 760/99

62. Збірник нормативних актів Верховної Ради АРК і Ради Міністрів АРК з питань повернення депортованих народів. 1992. - С. 124-138

63. Відомості Верховної Ради АРК. - 1997. - № 3 і “Про установаження святкових днів для громадян Республіки Крим, що сповідують іслам”.

64. Указ Президента України “Питання визначення статусу окремих релігійних свят” № 303/2020 від 30 липня 2020 року).

65. Вісник державної служби України - 2003. - №2 С. 26-29

66. Постанова Ради Міністрів АРК від 16.06.1992 р. “Про практичні заходи щодо організованого повернення до Криму депортованих вірмен, болгар, греків та німців.

67. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. /Відомості Верховної Ради, 1997, № 24 Ст. 170

68. Документи про формування і діяльність євро регіону “Нижній Дунай” підписані 14 серпня 1998 р., у м. Галац (Румунія)

69. “Про державну службу” Закон України від 15.12.2015 р., /Відомості Верховної Ради України № 4 Ст. 43

70. Вказівка Катерини II князю В’яземському при вступі його на посаду генерал-прокурора (1764, лютий)

71. Вісник державної служби України. - 1995. - № 2 - С.56-58

72. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 1995 р. № 560 “Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів

державної влади”. (зараз не чинна)

73. Стрельбицький М. Кадрове забезпечення органів державного управління і його вплив на безпеку України //Зб. наукових праць Укр. Академії держ. управ. При Президентові України. - К.: Видат. УАДУ. 2008.- Вип.1. - С. 51

74. Макиавели Н. Государь. Пер. с ит. - М.: Планета, 1990. - С.7

75. Звіт про роботу Республіканського Комітету у справах національностей і депортованих громадян за 1998 р. //Поточний архів Республіканського Комітету у справах національностей і депортованих громадян АРК.

76. Див.: Вечірня Одеса. - 1995. - 29 липня