

УДК 351:323.15

**Н. Підбережник**

## **ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У БАГАТОЕТНІЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

**Досліджено детермінанти особливостей публічного управління етнополітичними відносинами в межах поліетнічного суспільства. Визначено проблемні моменти та ключові завдання публічної етнополітики з метою забезпечення гармонізації міжетнічних відносин, міжетнічної взаємодії та національної консолідації.**

**Ключові слова:** публічне управління, етнополітичні відносини, нація, титульний етнос, етнічні меншини, міжетнічні відносини, етнополітика.

Етнополітичні процеси є визначальним фактором розвитку сучасної цивілізації. Відмінності, пов'язані з належністю до різних культурних та релігійних моделей, зумовлюють проблеми взаємної адаптації, ускладнюють процеси соціально-політичної інтеграції та формування громадянського суспільства. Належність до різних цивілізаційних комплексів провокує різний рівень пасіонарності етносів, а культурна різноманітність населення нерідко призводить до виникнення складного комплексу проблем, попереджати та вирішувати які повинні органи публічного управління.

В Україні зі сферою етнополітичних відносин на сьогодні пов'язано низку проблем (війна на сході країни, зростання вимушеної внутрішньої міграції населення, сплеск сепаратизму), які є вагомим фактором впливу на національну безпеку, територіальну цілісність та суверенітет держави. Тому формування ефективного публічного управління в етнополітичній сфері з метою налагодження міжетнічної взаємодії та комунікації, гармонізації інтересів титульного етносу та етнічних меншин, забезпечення національної єдності належать до пріоритетних у публічній політиці багатоетнічних держав, зокрема й України.

Виклики глобалізованого світу актуалізують проблеми публічного управління у багатоетнічному суспільстві та науковий інтерес до вивчення етнополітичної сфери. З огляду на це, в українській та зарубіжній науці активізувались пошуки теоретико-методологічних підходів та практичних інструментів вирішення широкого спектру проблем у сфері етнополітичних відносин. Зокрема, питання етнополітики є предметом досліджень таких українських та зарубіжних вчених, як: В. Андріаш, О. Антонюк, І. Варзар, Н. Висоцька, В. Євтух, В. Кимлічка, А. Колодій, О. Майборода, Дж. Ротшильд, Е. Хейвуд, Е. Шилз. Проте більшість із них акцентують увагу на етнічній складовій, в той час як державно-управлінська сфера етнополітичних відносин залишається поза увагою. Це й обумовило предмет цього дослідження.

Метою статті є проаналізувати особливості та основні завдання публічного управління у сфері етнополітичних відносин у багатоетнічному суспільстві.

Публічне управління етнополітичними відносинами у багатоетнічному суспільстві є складовою публічного врядування, спрямованою на задоволення відмінних соціальних, політичних, культурних та релігійних потреб етнічних

спільнот, утвердження атмосфери міжетнічної толерантності та зміцнення загальнонаціональної єдності, збереження територіальної цілісності держави.

У ході реалізації публічного управління етнополітичними процесами виникає низка теоретичних та практичних завдань. Їх вирішення дає чітке уявлення про феномен титульного етносу та етнічних груп, культурологічні проблеми їх самовираження та розвитку. Так, на думку канадського дослідника В. Кимліки, у багатоетнічному суспільстві існує низка груп меншин, кожна з яких обстоює своє коло інтересів і вимагає, щоб вони були закріплені на державному рівні, зокрема:

- національні меншини – потребують права на самовизначення;
- корінні народи – обстоюють свої культурні права;
- легальні іммігранти – вимагають від органів публічної влади вжити заходи, спрямовані на полегшення процесів адаптації до приймаючої культури;
- “метеки” (гастарбайтери, нелегальні іммігранти) – спрямовують зусилля на легалізацію в новому соціумі;
- особливі групи (афроамериканці, цигани та інші) – стикаються із своїми особливими проблемами і, як наслідок, вимагають дотримання своїх особливих прав [1].

Особливості публічного управління в багатоетнічному суспільстві певною мірою детерміновані націотворчими процесами, які визначають розвиток окремої спільноти в рамках держави, етнополітичні відносини та сутність етнонаціональної публічної політики загалом. Поняття “нація” містить у собі як етнічно-культурну, так і політичну складові. Між ними може бути як пропорційне співвідношення, так і домінування однієї з характеристик, унаслідок чого формується за своєю сутністю етнічна або політична нація. У етнічних націях домінує історична традиція, культура, а сутнісні ознаки етносу переносяться на націю як історичну спільність людей. У політичних – політичні цінності та інституції, а їх члени володіють громадянськими якостями, цінують і практикують своє громадянство та мають спільну для усіх громадян надетнічну ідентичність, базовану на спільній соціетальній культурі та політичних цінностях. У них домінують ліберальні ідеї рівності індивідів та етнокультурної нейтральності держави. У політичних національних спільнот постійною проблемою є підтримання культурно-символічного коду єдності, а для етнічних націй після здобуття державності не менш важливим є творення консолідованої політичної спільноти у межах усього суспільства, яка заради стійкості повинна також мати ознаки культурно-ціннісної спільноти [2].

Як історичний феномен, нація є соціокультурною, економічною, політичною та комунікативною єдністю людей, що забезпечує їм цивілізоване життя в межах світової спільноти. Вона виникає унаслідок консолідації різних субетнічних груп, які проживають на певній території, довкола певного етносу, внаслідок усвідомлення їхньої окремішності, політичного, економічного, а іноді й військового конституювання у світі соціальних взаємозв'язків з іншими народами, конституювання своєї особливості у всезагальному, загальнолюдському вимірі [3].

Політолог А. Сміт виділяє сім характерних рис, які детермінують націю:

- культурна й мовна диференціація;
- територія і мобільність;
- великі розміри;
- зовнішні відносини;
- групові відчуття і лояльність;
- громадянські права, тобто ступінь політизації;

– економічна інтеграція [4].

А. Колодій визначає націю як модерну культурно-політичну спільноту, що має достатній для забезпечення єдності шар спільної соціетальної культури та здатна функціонувати як політично організоване суспільство з власним (суверенним) урядом [5].

Тож допоки нація не сформувала національної держави як легітимації свого права на самовизначення та організацію суспільства, вона не може бути геополітичною реальністю, суб'єктом та об'єктом міжнародних відносин. Нація формує життєздатне суспільство й державу, які гарантують його безпеку та життєві інтереси, виконує функцію носія мети розвитку суспільства загалом. Держава є визначальним суб'єктом поступу нації, детермінантною засадою забезпечення життєдіяльності суспільства, визначає конкурентоспроможність норм поведінки та мислення, консолідованих у єдину спільноту етносів, які є суб'єктом формування нації.

На сьогодні існує понад 4000 народів-етносів, які говорять 6000 мов, і понад 200 незалежних держав, з яких лише приблизно 20 є етнічно однорідними (держави, в яких кількість представників однієї нації становить не менше 67%, а меншини не мають впливу на загальнодержавні справи). У багатоетнічних державах етноси є різними за чисельністю, рівнем соціоцивілізаційної зрілості і співіснують поряд із титульним народом-етносом. Вони мають різний державний, суспільний і соціокультурний статус. Адже поліетнічність передбачає співіснування у рамках однієї структурованої людської спільноти осіб різного етнічного походження, носіїв різних етнокультурних традицій, етнічного менталітету [6]. Залежно від впливу на життєдіяльність нації, науковці виділяють автохтонні або титульні етноси, етнічні меншини, субетноси. Їхні взаємини становлять зміст і спрямованість функціонування всіх сучасних держав.

Серед складних проблем етнополітичних відносин однією з ключових є проблема державно-правових форм об'єднання етносів [7]. Відповідно до ст. 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, усі народи мають право на самовизначення та утворення власної національної держави. Проте в умовах відсутності в окремих етносів власної території для створення держави, існування незначних за чисельністю етносів ці права можуть реалізуватись винятково в межах суспільних відносинах із іншими, більш чисельними етносами. Тож у межах міжетнічної взаємодії самовиділяється певний етнос, що дає назву геополітичній площині, державі та державно-політичним атрибутам владності: території та кордонам, природній специфіці й ландшафту, копалинам і шельфу, територіальним водам і повітряному басейну, дипломатичній службі та збройним силам, валютно-фінансовій системі й типові економіко-господарської діяльності, парламенту й уряду, мові офіційного спілкування та моделі культурного засвоєння людиною світу, торговельно-культурним і зовнішньополітичним взаєминам народів [8]. Його називають титульним. Титульним народом-етносом у багатоетнічному суспільстві зазвичай є найбільший за своєю фізичною чисельністю та найстаріший автохтонний суб'єкт на певній геополітичній площині, і він здійснює найвагоміший внесок у соціальну результативність життєдіяльності суспільства.

У цьому контексті актуалізується така проблема міжетнічних взаємин, як обрання правильної форми держави для налагодження ефективної міжетнічної взаємодії: унітарної держави, федерації чи конфедерації. Кожна з цих форм може бути прийнятною при умовах чіткого політико-правового визначення статусу і прав

титульного (державотворчого) етносу та етнічних меншин і максимально вираженої загальнодержавної етнополітики. Окрім цього, проблеми співжиття етносів у багатоетнічних державах можуть виникати і навколо розходження щодо етнічних кордонів життя етносів із їх географічними кордонами. Це питання актуалізується в контексті проблеми “корінних народів” та “титульних етносів”. У спробах вирішення питань статусу корінних народів неодмінно загострюються їх претензії на природоресурсний потенціал країни, зокрема на землю, матеріальні споруди. Йдеться про етнополітичні інтереси окремих етносів, задовольнити які у всій повноті поліетнічним унітарним державам важко [9].

На взаємовідносини та співіснування титульного етносу й етнічних меншин у межах мультикультурного суспільства (суспільства, в якому співіснують у контексті процесів протистояння, комунікації та взаємообміну різноманітні культурні утворення) впливає низка чинників, зокрема історичних, економічних, політичних (політичний режим, політична культура тощо). Відносини між етнічною більшістю та меншинами можуть перебувати у стані заперечення чи ворожості, толерантності чи доброзичливості. Науковці виділяють також посередні стани відносин, коли вони не є у ворожому стані, байдужі і можуть співпрацювати лише через необхідність.

Міжетнічні відносини постійно змінюються під впливом внутрішньо- та зовнішньополітичних факторів, державної етнонаціональної політики. Основою останньої можуть бути як демократичні, так і недемократичні типи відносин держави з етносуб'єктами. Зокрема, до недемократичних належать:

- патерналістський тип – відносини панування та підкорення;
- тип деєтнізації відмінностей – насильницьке зменшення чисельності етносуб'єктів.

До демократичних – тип етнічного плюралізму – сприяння розвитку нації та всіх етносів, які населяють державу [10].

Співіснування в одній державі етнічної більшості та етнічної меншості не дає змоги уникнути відносин “домінування – підлеглість” та часто зумовлює проблему етносоціальної стратифікації суспільства, коли етнічні спільноти цілеспрямовано поставлені у нерівноправне становище в державній ієрархії і стають об'єктом привілеїв або дискримінації. В умовах, коли етнічні межі збігаються з природними зонами, галузевими та поселенськими спільнотами, виникає вторинна етносоціальна стратифікація, породжена результатом нерівності регіонів, галузей, міст чи сіл [11]. Згідно з класифікацією Дж. Ротшильда, існують такі типи етнічної стратифікації: вертикальна ієрархія, паралельна сегментація і сітьовидна змішана модель. Вертикальна ієрархія етнічної стратифікації передбачає, що всі площини суспільного життя (політика, економіка, культура) підпорядковані етнічній перевазі або субординації (класична система апартеїду в ПАР). При паралельній сегментації кожна етнічна група стратифікована за соціально-економічними параметрами і представлена політичною елітою, що обстоює її інтереси. У межах сітьовидної змішаної моделі кожна етнічна група представлена в різних видах діяльності й виконує різні економічні функції, кожен соціальний клас суспільства чи громадський сектор органічно включає представників різних етнічних груп [12].

Розходження інтересів титульного етносу та етнічних меншин у межах держави зумовлює дестабілізацію суспільно-політичного життя, дезінтеграційні настрої, міжетнічні конфлікти, які за своєю суттю можуть поділятися на:

- конфлікт між етнічними спільнотами, що належать до однієї політичної системи, межі якої, переважно, співпадають з кордонами держави. Такі типи

конфліктів характерні для поліетнічних держав, що становлять більшість у сучасному світі. У ситуації соціальної та етнічної дискримінації етнічна група, яка часто є меншиною, прагне здобути автономію від дискримінаційної системи або повністю вийти з її складу. Такий тип конфлікту характеризується як сепаратизм. Причини виникнення етнічного сепаратизму можуть мати як матеріальними (територія, влада, статус, ринки тощо), так і нематеріальними, часто символічними (загроза для етнічної ідентичності, загроза асиміляції чи етноциду) [13];

– конфлікт, що виник унаслідок розпаду певної політичної системи на території, де одвічно перебували етнічні групи. У межах цього конфлікту етнічні групи прагнуть посилити свою безпеку, намагаючись встановити політичний контроль над територією держави. Такий конфлікт особливо небезпечний, оскільки з падінням держави традиційні механізми стримування насилля практично не діють. Втрата контролю органів публічної влади над територією призводить до того, що кожна етнічна група, що перебуває на території колишньої держави, використовує право на застосування сили, виходячи зі своїх власних інтересів та можливостей [14];

– конфлікт між однією суверенною державою і щонайменше однією етнічною спільнотою. Він пов'язаний із перехідним типом системних відносин – виходом конфлікту за межі державних кордонів. Такі конфлікти особливо небезпечні для регіональної стабільності. Для їх локалізації часто застосовуються гуманітарні інтервенції міжнародних сил безпеки або міжнародних організацій. Іноді до цього вдаються сусідні держави задля захисту етнічних родичів або ж використовують їх як нагоду приєднати територію і населення сусідньої держави. Такий різновид інтернаціоналізованого конфлікту можна визначити як іредентизм – протилежність сепаратизму, який супроводжується насиллям і часто перетворюється на повномасштабні війни. Прикладом такого конфлікту слугує захоплення у 1938 р. Судетської області Чехословаччини нацистською Німеччиною [15];

– конфлікт між незалежними політичними одиницями, що становлять самостійні політичні системи. Ініціюють його переважно домінуючі етнічні групи в межах суверенних держав. Конфлікти такого типу набувають форми повномасштабної війни [16].

В умовах глобалізації прискорився процес культурних трансформацій, культурного взаємопізнання та взаємовпливу як на міжособистісному рівні, так і на груповому – на рівні дотику масових національних культур. Посилення глобальних і регіональних міграційних потоків підриває існування держави-нації, розмиває її кордони, національну ідентичність. Держави фактично втратили свою головну роль у контролі за міграцією, він тепер здійснюється на міжурядовому і міждержавному рівнях. Сучасні мігранти переміщуються по світу, в якому міжнародне право почало впливати на внутрішнє законодавство, а міжнародні установи відстежують міграційні процеси та втручаються у них [17]. Глобалізаційні процеси економічного розвитку, державного будівництва та комунікаційної революції провокують тиск на етнічні групи, формують загрозливі альтернативи для культурних цінностей, релігійних вірувань, мови та способу життя етнічних груп і спонукають їх до необхідності обстоювати свої права. Тому внутрішня солідарність, притаманна окремим етнічним групам, стійка етнічна ідентичність та етнічне почуття часом сприймаються в умовах глобалізації як небажане явище, а культурне розмаїття – як перешкода соціальним інноваціям.

Небезпеку для етнічних груп, які вважають себе окремими народами, становить і процес побудови національної держави, який здійснює титульний етнос. Конкуренція за робочі місця, боротьба за владу та загрози втрати культурної самобутності сприймаються окремими етнічними групами як навмисна дискримінація. Це змушує їх бути готовими до мобілізації на підтримку тих своїх лідерів, які вимагають або більшої влади у центральних органах публічної влади, або суверенізації та сецесії (право народів на самовизначення, відокремлення від держави будь-якої її частини). Суб'єктом суверенізації етносів є, насамперед, держава, яка визначає конституційну основу суверенізації, комплекс правових норм, що регулюють взаємовідносини держави та етносів, вирішує питання представництва етносів в органах публічного управління, у політичних та інших структурах суспільства. На процеси суверенізації етносів можуть впливати і зовнішні чинники – сусідні держави, політичні, економічні, військово-політичні, союзи. Формою такого впливу може бути втручання у хід і результати проведення референдумів, виборчих кампаній, вирішення прикордонно-територіальних, адміністративно-державних, майнових, релігійних конфліктних проблем через нав'язування певної форми договорів, угод, норм взаємовідносин; ескалація конфліктів, агресії. Суверенізація етносу набуває форми політичного самовизначення, а її результатом можуть бути різні моделі федерації, конфедерації чи форми договірних відносин між державами. Здійснення суверенізації у межах федерації передбачає врахування низки історичних та суто політичних факторів, пов'язаних із поточною ситуацією, конкретним перебігом подій.

Щоб не допустити процесу суверенізації етносів, держава зацікавлена у гальмуванні висунення вимог етнічними меншинами, домінантними серед яких є:

- наділення особливими правами (меншина завжди апелює до того, що є культурно, етнічно, політично дискримінованою групою всередині більшості, а тому потребує особливих прав для усунення дискримінації. Прикладом можуть слугувати вимоги кримчаків та караїмів в Україні, які наголошують на необхідності закріплення за ними статусу корінного народу);

- отримання права на самоврядування у вигляді автономії;

- створення представницьких структур, отримання квот в органах публічної влади;

- нормативно-правове закріплення статусу, прав і обов'язків етнічних меншин. Це є одним із результативних проявів інституціоналізації етнополітичних відносин, оскільки вказаний юридичний аспект є основною вимогою більшості етнонаціональних спільнот, а також свідчить про визнання їх впливовості на державному рівні та передбачає отримання певних преференцій [18].

З іншого боку, сучасні демократичні, соціальні держави спрямовують основні зусилля в рамках етнополітики на нівелювання відмінностей в життєвих шансах та доступі до соціальних ресурсів представників різних етнічних груп населення. Залежно від певних політичних, економічних чи історичних чинників існує низка моделей публічної політики міжетнічних відносин, за допомогою яких мультикультурні держави можуть досягати цілей, визначених загальною стратегією їх розвитку. В демократичному суспільстві вони спрямовані на забезпечення мовних, культурних, релігійних, політичних та соціально-економічних інтересів груп меншин, на гармонізацію міжетнічних відносин, попередження міжетнічного протистояння, забезпечення суспільної солідарності, лояльності та належного функціонування демократичних інститутів, національної безпеки. У

недемократичних – на ліквідацію культурної самобутності етнічних меншин, заперечення рівноправного співжиття з титульним етносом.

### **Висновки**

1. Основні завдання публічного управління у багатоетнічному суспільстві полягають у гармонізації міжетнічних відносин, забезпеченні добробуту та культурного розвитку як титульного етносу, так і етнічних меншин, національної єдності держави. Цього можна досягти шляхом послідовної виваженої публічної політики, спрямованої на конструктивну взаємодію титульного етносу та етнічних меншин, що стане не лише джерелом політичної та соціальної стабільності, але й основою для розвитку політичної нації.

2. Демократичні стандарти публічного управління вимагають для врегулювання сфери етнополітичних відносин прийняття правильних державно-управлінських рішень як у внутрішній політиці, так і на зовнішньополітичній арені. Вони повинні бути науково обґрунтованими, базуватись на знанні історії, етнографії, демографії, психології, лінгвістики, культури етнічних груп, не суперечити інтересам титульного етносу; повинні ґрунтуватись на принципах гуманності, демократизму, гуманізму, ідеї національної консолідації.

3. Публічне управління етнополітичними відносинами у багатоетнічному суспільстві повинне бути спрямоване на вирішення таких проблем, як: оптимальне поєднання і гармонізація інтересів титульного етносу та етнічних меншин; вироблення таких форм співпраці, в умовах яких кожний етнос був би зацікавлений у їх розвитку як основи добробуту держави та власного добробуту зокрема; забезпечення умов для вільного розвитку етнокультурних особливостей етносів; вироблення належних форм міжетнічної взаємодії, спрямованої на забезпечення національної єдності; забезпечення правових гарантій та умов для вільного розвитку етнокультурної самобутності етносів, ефективної взаємодії органів публічного управління та неурядових організацій етнічних меншин на основі принципів демократії і плюралізму; запобігання виникненню міжетнічних конфліктів.

Предметом розгляду у подальших наукових дослідженнях стануть особливості публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні та шляхи його удосконалення.

### **Список використаної літератури**

1. Kymlicka W. Politics in the Vernacular Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship [Text] / W. Kymlicka. — Oxford : Oxford University Press, 2001. — P. 13, 14.

2. Колодій А. До питання про сутність, шляхи і стадії формування громадянської нації в Україні / А. Колодій // Народознавчі зошити [Текст]. — 2004. — № 5/6. — С. 12—25.

3. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування [Текст] : монографія / М. Т. Степико. — К. : НІСД, 2011. — С. 29, 30.

4. Потульніцький В. Теорія української політології [Текст] : курс лекц. / В. Потульніцький. — К. : Либідь, 1993. — С. 97, 98.

5. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації / А. Колодій // Консолідація українського народу: конституційно-правові аспекти [Текст] : зб. ст. за матер. наук-практ конф. (28 лютого – 1 березня 2013 р., м. Львів) / ЛНУ ім. Івана Франка. — Львів : Вид-во Львівського університету, 2013. — С. 40—54.

6. Євтух В. Б. Етнічність [Текст] : глосарій / В. Б. Євтух. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. — С. 20.

7. Антонюк О. В. Основи етнополітики [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Антонюк. — К. : МАУП, 2005. — С. 33.

8. Варзар І. М. Політична етнологія як наука: історіологія, теорія, методологія, праксеологія [Текст] / І. М. Варзар. — К. : Школяр, 1994. — С. 127.

9. Антонюк О. В. Основи етнополітики... — С. 205—207.

10. Асланов С. А. Політико-правові засади державної етнонаціональної політики в Україні [Текст] : дис.. ... кандидата політ. наук : 23.00.05 “Етнополітологія та етндержавознавство” / Стеллас Атипович Асланов. — К. : [б. в.], 2010. — С. 12.

11. Ильин В. И. Государство и социальная стратификация советского и постсоветского обществ (1917 – 1996 гг.) (опыт конструктивистско-структуралистского анализа) [Текст] / В. И. Ильин. — Сыктывкар : Изд-во Сыктывкар. ун-та, 1996. — С. 309, 310.

12. Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework [Text] / J. Rothschild. — N.-Y. : Columbia University Press, 1982. — P. 22.

13. Мацієвський Ю. Етнічний конфлікт – вивчений феномен? / Ю. Мацієвський // Політичний менеджмент [Електронний ресурс]. — 2006. — Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/9613/10-Matsievski.pdf>.

14. Там само.

15. Там само.

16. Там само.

17. Андріяш В. І. Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект / В. І. Андріяш, Н. А. Громадська // Наукові праці. Державне управління [Текст]. — Вип. 190. — Т. 202. — С. 107.

18. Андріяш В. І. Державна етнополітика України в умовах глобалізації [Текст] : [монографія] / В. І. Андріяш. — Миколаїв : Вид-во. ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. — С. 88, 89.

## **N. Pidberezhnyk**

### **PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT IN A MULTIETHNIC SOCIETY**

**This article explores the determinants of peculiarities of public management of ethno-political relations within a multiethnic society. The article defines the problematic points and key tasks of public ethno-policy aimed at harmonizing interethnic relations, interethnic interaction and national consolidation.**

**Key words: public management, ethno-political relations, nation, title ethnos, ethnic minorities, interethnic relations, ethno-policy.**