

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖЕТНІЧНОГО КОНСЕНСУСУ В СУСПІЛЬСТВІ

Аналізується політика української влади щодо етнічних питань, зокрема — мовна політика. З'ясовуються чинники, які впливають на державну політику в Україні. Визначаються основні принципи державної політики, які повинні забезпечити міжетнічний консенсус в Україні.

Ключові слова: державна політика, етнонаціональна політика, мовна політика, етнополітичні конфлікти, консенсус.

Oksana Kukuruz. Polityka państwowa zapewnienia konsensusu pomiędzy etnosami w społeczeństwie.

Autorka analizuje politykę ukraińskich władz w kwestiach etnicznych, m. in. w dziedzinie polityki językowej. Naświetla czynniki kształtujące tę politykę i wyznacza podstawowe zasady, które powinny zabezpieczyć konsensus pomiędzy etnosami na Ukrainie.

Słowa kluczowe: polityka państwowa, polityka etniczno-narodowa, polityka językowa, konflikty etniczne i polityczne, konsensus.

Oksana Kukuruz. Государственная политика обеспечения межэтнического консенсуса в обществе.

Анализируется политика украинской власти по этническим вопросам, включая языковую политику. Определяются факторы, которые влияют на государственную политику в Украине. Выделены основные принципы государственной политики, которые должны обеспечить межэтнический консенсус в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, этнонациональная политика, языковая политика, этнополитические конфликты, консенсус.

Oksana Kukuruz. Public Policy of Supporting Consensus Between Ethnic Groups in Society.

The policy of Ukrainian authorities for ethnic questions, including language policy is analyzed. The factors, which have an impact on public policy in Ukraine, are defined. There are investigated the basic principles of public policy, which must provide consensus between ethnic groups in Ukraine.

Key words: public policy, ethnonational policy, language policy, ethnopolitical conflicts, consensus.

Роль і місце України у міжнародних відносинах з іншими державами, її вступ до Європейського Союзу залежать від багатьох чинників, у тому числі й від внутрішньої консолідації суспільства. Остання є однією з передумов успішних реформ і ефективного розвитку нашої держави. Консолідація суспільства в державах, де реформи проводяться в багатьох напрямках одночасно і за короткий термін, значною мірою залежить від виваженої політики влади. Для досягнення оптимального розвитку необхідна згода всередині політико-управлінської еліти, між нею і суспільством, а також між різними групами населення. Безумовно, не може існувати згоди з усіх питань у всіх зацікавлених сторін. Для цього теорія і практика політичних процесів пропонує такий спосіб вирішення питань як консенсус. Останнім часом в українському суспільстві активно обговорюються суперечливі питання, які провокують конфлікти між різними етнічними групами і є причиною нестабільності в певних регіонах. Обов'язками відповідальної влади є не лише врегулювання вже наявних активних конфліктів, а й попередження, недопущення, мінімізація їх негативного впливу. Відтак актуальним є питання про сутність державної політики, яка забезпечує міжетнічний консенсус у суспільстві.

Державна політика в демократичних суспільствах активно почала аналізуватися науковцями лише в другій половині ХХ століття, а в Україні — після отримання нею незалежності. На сьогодні вже є значна кількість українських науковців, які досліджують питання, пов'язані з державною політикою. Вони зосереджені, насамперед, в Національній академії державного управління при Президентові України та Національному інституті стратегічних

досліджень. Що стосується різноманітних аспектів етнонаціональної політики, то тут вагому роль відіграють Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інститут соціології НАН України. Науковці вивчають основні підходи, моделі, етапи аналізу державної політики, її конкретні види. Варто назвати у цьому контексті такі праці, як: «Етнос. Нація. Держава: Україна в контексті світового етнодержавницького досвіду» (за заг. ред. Ю.І. Римаренка); В. Тертички «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні»; В. Котигоренка «Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт»; А. Кіссе «Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз»; К. Вітмана «Моделі етнонаціональної політики постсоціалістичних країн», «Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом»; С. Савойської «Мовно-політичний сепаратизм як фактор дестабілізації національної єдності українського суспільства в умовах пострадянської трансформації»; М. Степика «Українська ідентичність: феномен і засади формування».

Але дискусійним є питання визначення напряму державної політики в Україні щодо етнічних груп, який повинен забезпечити консенсус у суспільстві, і саме цьому присвячена дана стаття. Завданнями статті є аналіз політики Української держави щодо етнічних питань, зокрема, щодо мови, з'ясування чинників, які впливають на державну політику в Україні, визначення основних принципів державної політики, яка забезпечить міжетнічний консенсус в Україні.

Існує безліч визначень державної політики, які роблять акцент на її різноманітних аспектах. Згідно з одним визначенням, яке видається найбільш комплексним, державна політика — це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність чи бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [1, с. 82]. Крім того, важливо усвідомлювати, що державна політика — це «набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги» [2, с. 176]. Сучасні політичні процеси у багатьох багатонаціональних державах свідчать, що політика може бути спрямована на підтримання міжетнічного консенсусу в суспільстві, а може бути однією з причин ескалації конфліктів. Наукових напрацювань із вивченням зарубіжного досвіду щодо даного питання є достатньо для створення виваженої державної політики. Однак, крім наукової складової, важливою є політична воля влади, тобто бажання політико-управлінської еліти цілеспрямовано здійснювати заходи щодо підтримання міжетнічного консенсусу в суспільстві, попередження конфліктів у міжетнічних відносинах.

Певна група науковців підтримують думку, що сама по собі етнічність не є причиною конфлікту, оскільки, як правило, етнічні групи прагнуть реалізувати колективні інтереси мирним шляхом [3]. Згідно з реалістичною концепцією, етнічність вважається зручним інструментом для досягнення намічених цілей невеликої групи людей (еліти). Мотивами участі людей в етнічних конфліктах є влада і матеріальні ресурси. Політичні сили вдало мобілізують етнічні групи для боротьби за інтереси еліти, інколи відверто корисливі, а у суспільстві формується думка, що ці групи борються за справедливе діло, за честь і гідність свого народу, за землі й пам'ять предків [4, с. 41].

Аналізуючи події, які відбуваються у світі, стає зрозуміло, що етнополітичні конфлікти роздмухують політики, які хочуть управляти суспільством. Вони змагаються між собою за владу і у своїй політичній боротьбі використовують відмінності між певними групами, в тому числі етнічними. Такі політики свідомо розколюють суспільство. Деякі представники, відстоюючи інтереси певних груп (відродження культури, традицій, історії, збереження мови), ставлять їх вище інтересів і прав інших груп, таким чином провокуючи міжнаціональні конфлікти.

Державна політика в будь-якій сфері повинна мати концепцію її розвитку, засновану на принципах, прийнятних для більшості суспільства. Для цього вона повинна бути розроблена за участю науковців, експертів, представників громадянського суспільства, повинна тривалий час обговорюватися в суспільстві. Усі суперечливі питання потрібно публічно проаналізувати, виробити спільну позицію, яка сприятиме консенсусу в суспільстві. Натомість, у нашій державі останнім часом певні рішення, нові закони приймаються

поспіхом, суспільство дізнається про їх зміст вже після їх прийняття. Прикладом цьому є Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 3 липня 2012 року. Даний Закон містить нові поняття, такі як регіональна мовна група (група осіб, що проживає у певному регіоні (населеному пункті), яка має спільну рідну мову), регіональна мова або мова меншини (мова, яка традиційно використовується в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) цієї держави).

Згідно зі статтею 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. Тлумачення цієї статті надав Конституційний Суд України у 1999 році, відповідно до якого «під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя <...> публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо)» [5]. У той же час у статті 7 Закону України «Про засади державної мовної політики» зазначається, що регіональна мова або мова меншини (мови), використовується на відповідній території України в роботі місцевих органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, застосовується і вивчається в державних і комунальних навчальних закладах, а також використовується в інших сферах суспільного життя в межах і порядку, що визначаються цим Законом. За рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території.

Реакція українців, представників національних меншин, політиків, юристів засвідчили, що даний закон не консолідує суспільство, а навпаки створює нові проблеми, провокує міжетнічні конфлікти через ряд чинників:

1. В основі правового регулювання мовного питання є територіальний чинник. У деяких регіонах України, зокрема в Автономній Республіці Крим, Закарпатській і Чернівецькій областях, компактно проживають представники певних етнічних груп. Згідно із згаданим Законом межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова (мови). Це означає, що якщо на певних територіях буде прийнята регіональна мова якоїсь регіональної мовної групи, то не захищеними можуть виявитися права та інтереси представників титульного етносу — українців.

2. Останній перепис населення в державі проводився у 2001 році, очевидно варто було спочатку провести перепис і лише потім, проаналізувавши отримані дані, приймати відповідні рішення, нормативно-правові акти.

3. У державі вже багато років актуальними є зміни адміністративно-територіального устрою, а тому питання про захист інтересів етнічних груп потрібно вирішувати комплексно. Необхідно надати більше реальних повноважень і фінансування органам місцевого самоврядування, які б змогли адекватно вирішувати справжні потреби мешканців певних територій, в тому числі забезпечувати інтереси етнічних груп (підтримувати їх мови, традиції, культуру). Однак все, що стосується публічної влади, то тут все — спілкування і документація — повинно бути державною мовою.

4. Реалізація норм цього Закону вимагає значних коштів, зокрема для перекладу документації. У чому нагальна потреба таких заходів? У побуті громадяни використовують мови за своїм бажанням. Що стосується публічної сфери, то за 22 роки незалежності громадяни вже вивчили мову своєї держави. Якщо цього недостатньо, то тоді необхідно вживати додаткових заходів і витратити кошти з Державного бюджету на покращення рівня володіння державною мовою. Спочатку потрібно було б прийняти закон щодо української мови, а потім щодо мов етнічних груп. Світовий досвід свідчить, що в багатонаціональній державі, якою є Україна (близько 130 етносів), оптимальною є наявність однієї державної мови.

Усі ці суперечливі положення призвели до призупинення дії Закону і свідчать про невиважений підхід влади до цього питання, в той час, як ще у 2008 році за дорученням Кабінету Міністрів України трьома інститутами НАН України (Інститутом політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса, Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького та Інститутом соціології) було розроблено проект Концепції державної мовної політики в Україні. Крім цього, науковцями цих Інститутів була підготовлена фундаментальна монографія «Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом» (2008 р.). У праці містяться результати соціологічного моніторингу мовної ситуації в Україні, історичні передумови, внутрішні та зовнішні чинники виникнення мовної проблеми в Україні, розглянуто правові та політичні механізми її вирішення і що найважливіше, зроблені обґрунтовані висновки щодо досягнення мовного компромісу, який повинен стати запорукою безконфліктного розвитку країни [6]. Однак ці дослідження не враховано у політичній практиці українського державотворення. Питання про прийняття Концепції державної етнологічної політики в Україні обговорюється з кінця 90-х років ХХ ст. У парламенті було зареєстровано декілька законопроектів щодо Концепції державної етнологічної політики України, проводились парламентські слухання щодо здобутків та перспектив етнологічної політики. Однак досі Концепція не прийнята, не узгоджена стратегія розвитку в даній сфері, відповідно окремі закони є фрагментарними і не можуть ефективно регулювати суспільні стосунки. Вивчення українськими науковцями моделей етнологічної політики в постсоціалістичних країнах свідчить, що в кожній країні вона є унікальною і неповторною. К. Вітман доводить, що така модель складається з балансу багатьох елементів, які можуть бути присутні в етнологічній політиці однієї країни і повністю відсутні в іншій. «Відверті запозичення без урахування українських реалій міжнародних взаємин плюс лобювання інтересів певних етнічних спільнот унеможливили прийняття загального документа», — зазначає науковець [7, с. 150].

Україна є багатонаціональною державою. Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року населення держави становило 48 457 тисяч осіб. Серед них українці становили 37541,7 тисяч (78,8%), росіяни — 8334,1 тисяч (17,3%), білоруси — 275,8 тисяч (0,6%), молдавани — 258,6 тисяч (0,5%), кримські татари — 248,2 тисяч (0,5%), болгари — 204,6 тисяч (0,4%), угорці — 156,6 тисяч (0,3%), румуни — 151,0 тисяч (0,3%), поляки — 144,1 тисяч (0,3%), євреї — 103,6 тисяч (0,2%). У той же час українську мову вважали рідною 67,5% населення, російську — 29,6%, інші мови — 2,9% [6, с. 391]. Дані свідчать, що державна мова — українська — є домінуючою, а другою, поширеною в українському суспільстві, є російська мова. Представники останньої, а також влада Російської Федерації піднімають питання про надання цій мові особливого статусу чи навіть статусу другої державної. Таку позицію часто підтримує частина української влади, особливо перед виборами. Саме така ситуація була під час передвиборної кампанії 2012 року. Знову активно обговорювались проблеми мови, історії, релігії, які є суперечливими, оскільки роз'єднують суспільство на окремі групи, і можуть стати причиною етнічних конфліктів. Українські науковці І. Кресіна та Є. Перегуда, вивчивши світовий досвід і особливості мовного питання в Україні, попереджають, що надання одній з конкуруючих мов — російській — державної підтримки може призвести до втрати українською мовою істотної переваги та можливого відновлення процесу витіснення української мови російською, як це було за часів Радянського Союзу, крім цього це призведе до «ще більшої політизації мовного питання та різкого загострення протиріч на мовному ґрунті, що нестиме загрозу цілісності українського суспільства» [8, с. 186].

Нормативно-правові акти в Україні часто відображають суб'єктивну позицію їх авторів, засновану на політичній потребі певної партії чи політичної групи, але не відображають об'єктивну реальність суспільних потреб. «Безвідповідальна гра на відмінностях у ціннісних, світоглядних, мовно-культурних орієнтаціях громадян України стали традиційним інструментом політичної боротьби, а отже є потенційним дестабілізуючим і деконсолідуєчим чинником, що суттєво ускладнює реалізацію національних проєктів і перспективи формування української політичної нації — нації всіх етносів як громадян України», — зазначає М. Степико [9, с. 332].

Важливе значення у процесі творення державної політики має політична культура її суб'єктів. Російський науковець О. Ахієзер наголошує, що «небезпечними є не самі відмінності різних етнічних груп, а їх розгляд на основі культури, яка не знає цінностей плюралізму, не несе в собі засобів поєднання різноманітності й інтеграції» [10, с. 118]. Прийняття важливих рішень, законів щодо національних меншин повинно відбуватися на основі суспільного консенсусу, який передбачає наявність згоди у більшості суб'єктів щодо ключових аспектів соціального порядку, що виявляється в єдності дій. Це метод і форма прийняття колегіальних рішень, що передбачає досягнення згоди. До найважливіших аспектів консенсусу на рівні суспільства належить певна система цінностей і норм, загальноприйнята в даному суспільстві, що об'єднує його і гарантує стабільний розвиток [11, с. 270].

Етнополітичний розвиток людства характеризується процесами дезінтеграції та інтеграції. До дезінтеграції призводить зростання труднощів в економічній, військовій або політичній сферах, втрата урядом та політичною елітою здатності розв'язувати поточні проблеми, закритість політичної еліти, різке посилення регіональної, економічної, культурної, соціальної, лінгвістичної диференціації (К. Дойч). Дезінтеграція призводить до скорочення контактів, послаблення взаємозв'язків та взаємодій між складовими частинами цілісної системи. Її крайніми проявами можуть стати націоналістичні рухи, сепаратизм. Протилежною стороною цих процесів є інтеграція. Науковці підкреслюють, що інтеграція народжується спочатку як теорія, а вже потім стає реальною політикою. Для цього питання інтеграції повинні підтримувати впливові політичні групи і значна частина населення. «Політична інтеграція відбувається тоді, коли кілька етнічних груп суспільства визнають і підтверджують легітимність системи» [12, с. 94].

Громадяни не повинні допускати до влади політиків, які своїми висловлюваннями, діями спричиняють конфлікти в суспільстві. Особи, які на початку політичної діяльності задля отримання влади використовують деструктивні методи, не будуть дбати про добробут усього суспільства, а лише про свій. Політики, які займають високі посади у державі й дозволяють собі налаштовувати одні етнічні групи проти інших є зрадниками, оскільки вони цілеспрямовано руйнують державу, її безпеку. Це свідчить, про те, що в політиці вони швидше за все забезпечують власні інтереси, а не інтереси суспільства. Необхідно пам'ятати, що політична нестабільність завжди дає можливість іншим державам нав'язувати свою політику, свої інтереси. Напрямок державної політики залежить, у першу чергу, від осіб, які її здійснюють. Розумні, професійні політики для розвитку ефективної держави повинні шукати цінності, ідеологію, яка об'єднує різні етноси в державі.

Отже, для того, щоб державна політика в Україні щодо етнічних груп сприяла консенсусу в суспільстві, необхідно дотримуватись наступних принципів:

1. Публічність. Влада повинна забезпечити дискусію між представниками етнічних груп в Україні, їх організаціями, експертами, представниками влади щодо Концепції етнонаціональної політики України. Ця Концепція повинна отримати висновки суб'єктів, інтереси яких будуть представлені в цьому документі, в тому числі профільних комітетів Верховної Ради України, виконавчих органів влади, які будуть забезпечувати її виконання, представників Конституційного Суду України, які контролюють конституційність пропонуваніх змін. Концепція повинна ґрунтуватися на оновлених даних щодо складу населення в Україні, на об'єктивних соціологічних дослідженнях, узгоджуватись з реформами в державі, зокрема щодо зміни адміністративно-територіального устрою і т.д. Після отримання і оприлюднення цих висновків через ЗМІ, у випадку, що більша їх частина буде позитивними, необхідно прийняти таку Концепцію і реалізувати за допомогою поступово прийнятих законів.

2. Толерантність. Державна політика має демонструвати повагу до особливостей кожного етносу, який проживає в країні. Згідно з вітчизняним законодавством і нормативно-правовими актами міжнародних організацій, потрібно на регіональному рівні створити умови для підтримання традицій, мови, збереження культурних надбань і ін. етносів, що проживають в Україні. Крім того, забезпечити заходи глибшого вивчення державної мови, історії держави, громадянами якої вони є. Наприклад, для представників етнічних груп, які проживають на

території України, започаткувати безкоштовні курси вивчення української мови, за допомогою благодійних культурно-мистецьких заходів сприяти вивченню українських традицій і ін. Успішна реалізація політики, спрямованої на підтримку міжетнічного консенсусу, залежить від наявності толерантних політиків, які розуміють принципи і закономірності суспільних взаємовідносин, вміють на місцевому рівні підтримати культурні, мовні особливості громадян певного регіону, а на державному — не допустити дезінтеграційних процесів.

3. Інтеграція. Державна політика щодо національних меншин в українському поліетнічному суспільстві не повинна виокремлювати будь-яку іншу етнічну групу, крім титульної нації. На загальнодержавному рівні в багатонаціональній державі, такій як Україна, доцільно забезпечити єдину мову, спільну історію, культивування об'єднуючих цінностей. Інтеграцію суспільства можна здійснити на основі заходів, що виховують гордість всіх громадян за свою державу, незалежно від етнічної належності. Спільною метою має бути гідний рівень життя кожного, ефективний економічний розвиток держави.

Отже, державна політика щодо національних меншин повинна бути виваженою, узгодженою і, підтримуючи особливості кожного етносу присутнього на території України, повинна об'єднувати їх у політичну націю на основі спільних ідей, цінностей, гордості за свою державу.

1. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тертичка В. В. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

2. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики / Л. А. Пал ; [пер. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 424 с.

3. *Lake D. A.* The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation / D. A. Lake, D. Rothschild. – Princeton : Princeton University Press, 1998. – 424 p.

4. *Кіссе А. І.* Етнічний конфлікт: теорія і практика управління: політологічний аналіз / Кіссе А. І. – К. : Логос, 2006. – 379 с.

5. *Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99/paran54#n54>.

6. *Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом* : колективна монографія / [редкол.: О. М. Майборода (голова) та ін.]. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 398 с.

7. *Вітман К. М.* Моделі етнонаціональної політики постсоціалістичних країн : [навч. посібник] / Вітман К. М. – К. : Логос, 2008. – 392 с.

8. *Кресіна І.* Правосуб'єктність мовних та етнічних груп і диференціація статусу мов / Ірина Кресіна, Євген Перегуда // *Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом* : колективна монографія / [редкол.: О. М. Майборода (голова) та ін.]. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 174–189.

9. *Степико М. Т.* Українська ідентичність: феномен і засади формування : [монографія] / Степико М. Т. – К. : НІСД, 2011. – 334 с.

10. *Ахизер А. С.* Культурные основы этнических конфликтов / А. С. Ахизер // *Общественные науки и современность*. – 1994. – № 4. – С. 115–126.

11. *Консенсус* // Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К. : Генеза, 2004. – С. 270–271.

12. *Етнос. Нація. Держава: Україна в контексті світового етнодержавницького досвіду* : монографія / [Римаренко Ю. І., Вівчарик М. М., Картунов О. В., Кресіна І. О., Римаренко С. Ю., Телешун С. О., Шкляр Л. Є.] ; за заг. ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 516 с.