

Юрій КУЦ

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-РЕГУЛЯТИВНИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ

**Постановка проблеми.** Майбутнє українського суспільства значною мірою визначається характером етнопонаціональних процесів, що протікають у ньому. Трансформаційні та модернізаційні перетворення, зумовлюючи всебічні зміни суспільних відносин (складовою яких є національні відносини), вимагають нових підходів до етнопонаціональної політики, центральною ланкою реалізації якої виступає державне управління. Водночас посилюється роль державного управління як науки, здатної осмислити та обґрунтувати різноманітні етнополітичні стратегії, які б сприяли розробці ефективних управлінських рішень та технологій, конструюванню оптимальних моделей етнопонаціональних реалій. Тому оптимізація організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнопонаціональними процесами в сучасній Україні потребує свого нагального вирішення, а його теоретичне обґрунтування, в першу чергу з позицій науки державного управління, оперативного здійснення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** При дослідженні окресленої проблеми надзвичайно корисним було ознайомлення з працями сучасних вітчизняних вчених, наукові інтереси яких пов'язані вивченням проблематики державного регулювання, етнопонаціональної сфери зокрема в тих чи інших вимірах. Серед них: Г. Євсєєва, І. Лопушинський, П. Надолішний, М. Пірен, В. Ребало, С. Римаренко, Т. Сенюшкіна, Л. Шкляр та ін.). Однак, більшість вказаних дослідників не ставили перед собою за мету ґрунтовно розглянути управлінську проблематику етнопонаціональною сферою, зокрема організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнопонаціональними процесами.

**Метою статті** є спроба теоретичного обґрунтування механізмів організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнопонаціональними процесами.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління характеризується як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2, с. 157-159]. Цей організаційно-регулятивний вплив держави може бути поділений на дві складові – політичну та адміністративну. У межах першої – політичне управління, другої – фактично механізм втілення політичного курсу, сформованого вищими органами влади. Державне управління більш раціональне, оскільки воно функціонально організоване, вирішує конкретні завдання та має три структурних рівні управління. Вищий, інституціональний, рівень межує між політичним і державним управлінням. На ньому визначаються стратегічні цілі, загальна політика і головні завдання її здійснення. Середній, адміністративний, рівень – сфера функціонального управління (адміністрування). На ньому будь-яке управління аналізується та розподіляється на організаційно-управлінські компоненти: планування, організація, керівництво, контроль та ін. На третьому рівні, технологічному, низькому, відбувається безпосереднє задоволен-



**КУЦ  
Юрій Олександрович,**

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

**Анотація:** у статті розглянуто державне управління етнопонаціональними процесами як цілеспрямований вплив владних структур на всю сукупність соціальних умов життєдіяльності етноспільнот, представників різних національностей етнічної сфери країни, спрямований на вирішення етнополітичних завдань із метою зміцнення міжнаціональної злагоди і стабільності та прогресу поліетнічного суспільства.

**Ключові слова:** державне управління, державна політика, етнопонаціональна політика, етнопонаціональні процеси, організаційно-регулятивний вплив.

УДК 35.088.6:352

ня соціальних потреб у послугах державного управління суспільством у цілому або окремими колективами чи окремими людьми.

Із наукових позицій раціональне з'ясування природи та сутності державного управління передбачає всебічний розгляд його як системи і процесу взаємовпливу з навколишнім соціальним середовищем. По-перше, система державного управління утворюється підсистемами цілей і принципів державного впливу на громадську життєдіяльність. Такий владний вплив виявляється в правовій формі та включає організаційні структури державного апарату, систему державної бюрократії (персонал), ресурси, прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління [3, с. 47].

Аналогічно розглядаються співвідношення та взаємозумовленість понять “державне управління” і “політика”. Як вищий щабель управління суспільними процесами, політика відіграє провідну роль порівняно з державним управлінням [9]. У науковій думці є різноманітні погляди на цей феномен. Політика як відносина, що обіймають злагоду, підкорення, панування, конфлікт і боротьбу між людьми (індивідами чи групами) – внутрішня політика, а також між державами – зовнішня політика. Підгрунтям такого розуміння є уявлення про спілкування людей, їх взаємодію і спільне розв'язання загальних справ, що виступають як справи державні.

Ототожнення політики з іншими політичними явищами, зокрема такими, як влада, панування, отже, і держава. Основою для цієї інтерпретації є управлінська діяльність, організація контролю держави, знання й уміння тих, хто безпосередньо здійснює управління, а також життєдіяльність як природна властивість особи займатися спільно з іншими людьми загальними справами.

Функціональне трактування, тобто усвідомлення політики через властиві їй конкретні функції управління, розподілу ресурсів, збереження внутрішнього та зовнішнього миру. Це розуміння політики виходить із того, що залежно від конкретного часу історичного розвитку її функції можуть змінюватися. Отже, політика – це діяльність, спрямована на загальну організацію суспільства, узгодження інтересів окремих громадян і соціальних спільнот шляхом застосування влади як відносин панування і підкорення. Субстрат політичного тут складають, по-перше, діяльність щодо керівництва та уособлення єдності матеріальної (організаційна і контрольна діяльність державних структур) та духовної (теоретична діяльність, політична свідомість і т. ін.) форм; по-друге, загальне організаційне начало, в центрі якого є інтереси; по-третє, влада, що становить собою особливе вольове ставлення суб'єкта до об'єкта, в якому перший примушує, а другий – підкорюється [5, с. 165-166].

Влада, наголошує Г. Щокін, є засобом здійснення політики й одним із фундаментальних управлінських чинників [7, с. 13]. Вона всюди, де є стійкі об'єднання людей, класів, етноспільнот, груп і колективів. Влада – це певні взаємозв'язки, що передбачають наявність суб'єкта й об'єкта за особливого вольового ставлення першого до другого. Володарювання в суспільстві багатоманітне, але найбільш ефективно воно здійснюється у формі легітимних інституцій. Легітимність влади пов'язана з наявністю в неї авторитету, підтримки з боку суспільства. Центральним інститутом вищої політичної влади виступає держава.

Таким чином, державна влада – це найвище і найбільш повне втілення політичної влади. Це влада, яка здійснюється за допомогою спеціального апарату на певній території і має можливість застосовувати засоби організаційного та законодавчо-правового примусу. У відносинах понять “політика”, “влада”, “держава” та “державне управління” простежується певна підлеглисть і взаємозалежність: політика зумовлює необхідність своєї реалізації засобом влади в особі держави. Остання безпосередньо здійснює функції державного управління соціальними процесами, національними відносинами зокрема. Процес державного управління – це свідома та цілеспрямована діяльність певних інституцій, пов'язана з реалізацією політики суб'єктами публічної влади. Іншими словами, політична влада первинна відносно управління, оскільки не кожен працівник управління (наприклад, фахівці, технічні виконавці, навіть функціональні керівники) наділений реальною владою, але кожен працівник управління,

який наділений владними повноваженнями, виконує конкретні функції управління [8, с. 14]. Також зрозуміло, що немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без панівної волі, влади, легітимність якої виявляється в певних інституціях. Управління – це є організаційна діяльність держави, спрямована на виконання її завдань і функцій. Управління здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу на свідомість і волю, а також на інтерес людини в досягненні поставленої суб'єктом мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їх матеріальним буттям, потребами та інтересами соціальних груп, класів, націй та етноспільнот. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, інтересами певних соціальних і етнонаціональних спільнот, верств і груп. Протягом років незалежності в Україні йшла безперервна й багато в чому закономірна реорганізація апарату державного управління, що пов'язано зі становленням державності, вибором моделі, у тому числі й етнонаціональної, державного розвитку.

Тільки системоутворюючий орган зазнав за ці роки десятків трансформацій.

Але на цьому шляху відбувалися та відбуваються “помилки росту”: чи то збільшується, чи то зменшується кількість управлінських структур, або вони об'єднуються, або роз'єднуються, змінюється їх функціональне призначення. Можна висловити думку, що така зневага до державного регуляторного впливу на етнонаціональні процеси послугувала, і в тому числі, на сьогоднішній сплеск етнонаціональних суперечностей. Тому, виправляючи ситуацію, необхідно перерозподілити організаційно впливові функції держави в гуманітарній сфері в бік етнонаціональних відносин.

Нові функції й завдання держави в перехідному періоді зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, отже, й визначають форми та методи управління, систему та структуру органів державного управління. У тріаді “реформування державних органів управління – підвищення ефективності їхньої діяльності – досягнення позитивних соціальних результатів” закладено послідовність і органічний зв'язок явищ. У цьому аспекті реформування для підвищення ефективності діяльності органів управління повинно здійснюватись у суворій відповідності (співвідношення) між його метою, нормативно встановленими функціями цих органів, їх практичними діями та соціальним результатом. Отже, “державне управління” як дефініція – це управління, яке здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальним суб'єктом – органами державної влади. Таке управління, будучи механізмом реалізації державної влади, і є нічим іншим, як процесом реалізації політичної влади. У цьому аспекті простежується певне співвідношення влади й управління.

У Конституції України сказано, що Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади і реалізує повноваження, покладені на нього конституційними нормами, законами України, указами Президента України. Уряд України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; розробляє і подає на розгляд Верховної Ради державний бюджет, забезпечує його виконання; проводить в Україні єдину фінансово-кредитну політику; здійснює керівництво в сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Ця діяльність Уряду України, як бачимо, є виконавчою та вторинною відносно законодавчої діяльності. Отже, не виконавча влада, а держава в цілому є головною ланкою управління суспільством, у тому числі й національною сферою [4].

У зв'язку із цим слід підкреслити, що саме в умовах початкового етапу розбудови реальної незалежності України державницькі, а не партійні настрої в народі стали провідними і, певною мірою визначальними, бо саме держава, культура державного управління уособлюють сьогодні в Україні той рівень демократизму, який вбирає в себе інтереси всіх верств населення, а делегування функцій щодо їх державного

врахування через систему загальних виборів здається найбільш доцільним, надійним та ефективним. Показовим у цьому контексті є те, що традиційна для демократії критика окремих політичних партій, зокрема, парламентських, в Україні практично відсутня, принаймні з боку так званих широких верств населення. Майже повністю народне бачення існуючого стану пов'язане з владними державними структурами, що викликає необхідність зосередження уваги саме на державницьких проблемах розбудови України, створення адекватної культури державного управління в країні.

Як відомо, державний суверенітет України є основною формою суверенності українського народу. За того рівня демократизму, якого досягла сьогодні Україна, в суспільній свідомості навіть асоціюються поняття політичної держави з поняттям народної державності, державного самопочуття і з поняттям реального державницького суверенітету українського суспільства. Це дуже показове (саме для України) явище, оскільки українське державницьке самопочуття ніколи не залишало українську націю, більше того, воно завжди було фактором саморозвитку українського національно-визвольного руху. Відчуття власної національної державності було тим, зовні менш помітним, явищем в українстві, яке входило до структури української національної ідеї, надавало їй політичного забарвлення, адже мова завжди йшла саме про українську державну незалежність, яка розглядалась як природний стан нації.

Тому треба певною мірою розрізнити державність української нації як відображення рівня її політичного самопочуття, самосвідомості й організаційну долю української державності, еволюцію державної інституціональності, яка більше або менше відображала реальну державність української нації, її об'єктивно-суб'єктивного політичного розвитку, зокрема, національно-визвольного руху й політичної культури його учасників. До того ж, справа не лише в тому, що розвиток політичної цивілізації виштовхнув інституціональну державність як основний показник національної незалежності, а й у тому, що трагічна доля українства не могла істотно змінитися без його державної самоорганізації, що інші шляхи національного самоутвердження залежали (і сьогодні залежать) від досягнення саме державної незалежності, яка б виступила як політичний фундамент утвердження національної незалежності українців і народу України як певної міжнаціональної спільноти.

Право на державний суверенітет, державну незалежність використовується Україною не лише в традиційному розумінні цього поняття (як недопущення втручання в її внутрішні справи з боку будь-яких сил), оскільки це елементарне, загальноцивілізаційне явище, в якому виявляється процес політичного самоутвердження націй, які мають неоднаковий рівень розвитку, різну історію, різні умови існування, а звідси – і різні можливості саморозвитку. Як відомо, опора на державу як політичну інституцію в країнах з іншим рівнем розвитку може бути менш необхідною, особливо якщо ці країни знаходяться в стані стабільної еволюції і в них, зокрема, високо розвинуте економічне самоуправління). Для України й українства державний суверенітет, державна незалежність є ще й способом внутрішньої реалізації національної ідеї, національного творення, розбудови України [8, с. 8-9].

Основні процеси в національній галузі характеризуються суверенним самоутвердженням української нації, і на цій загальній підставі відбувається національне самоутвердження інших етнонаціональних угруповань, які проживають в Україні, що не можна не враховувати в культурі державного управління.

Для нашого дослідження доцільно проаналізувати саме державницький аспект національної проблематики, оскільки типовою рисою різних підходів до них є зведення національних проблем до державних. Майже нормою є те, що як тільки-но постають будь-які національні проблеми, вони відразу ж асоціюються з державою, набувають державного звучання.

Державне управління поліетнічністю, пише В. Коваль, виявляється як система теоретичних підходів, а також практичних заходів держави в інституціонально-організаційній, нормативно-правовій, фінансово-економічній та гуманітарно-духовній сферах, заходів, спрямованих на задоволення потреб різних етнічних спільнот,

пов'язаних із специфікою їхнього етнокультурного розвитку, а також забезпечення їх міжетнічної взаємодії на інтеграційних засадах [1, с. 8].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, державне управління етнопонаціональними процесами – це цілеспрямований вплив владних структур на всю сукупність соціальних умов життєдіяльності етноспільнот, представників різних національностей етнічної сфери країни, спрямований на вирішення етнополітичних завдань із метою зміцнення міжнаціональної злагоди і стабільності та прогресу поліетнічного суспільства.

Державне управління етнопонаціональними процесами з урахуванням вищезначених завдань має виконувати певні функції, передусім такі:

- функцію з визначення стратегічної мети, накреслення цілей та завдань, розроблення програм діяльності відповідно до інтересів етнічних груп країни;
- організаційно-регулятивну, тобто функцію регулювання діяльності соціальних та політичних інститутів, суспільних груп, національних товариств та рухів;
- інтегративну, спрямовану на зближення етнопонаціональних спільнот на основі спільності їх корінних інтересів та цілей;
- функцію підтримання та зміцнення етнополітичної злагоди в суспільстві, забезпечення його цілісності як політичної системи;
- прогностичну функцію, що включає в себе розроблення цілей і завдань поліетнічного суспільства, превентивних засобів із запобігання можливим ускладненням та загостренню етнопонаціональних ситуацій у країні, регіоні;
- функцію виховання громадян у дусі поваги до національної гідності кожного, високої культури міжнаціонального спілкування, непримиримості до проявів ксенофобії, шовінізму, націонал-радикалізму, екстремізму та ін.

Залежно від змісту, спрямованості етнопонаціональної політики, деякі її функції можуть надалі активізуватися, інші – виявляти себе меншою мірою. У взаємодії з технологіями державного управління етнопонаціональними процесами вони доповнюють, підсилюють одна одну і здатні досягати мети, якщо суб'єктно-об'єктні відносини розвиватимуться шляхом демократії та реалізації прав і свобод людини й нації. Їх буде конкретизовано в наступних розділах праці.

#### **Література:**

1. Коваль В. І. Поліетнічність в Україні як об'єкт державного управління: теоретичний та історичний аспекти: Автореф. дис... к-та наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. І. Коваль. – Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України. – Одеса, 2013. – 20 с.
2. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – 748 с.
3. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Юрист, 2000. – 726 с.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. Політологія: Навч. посіб. для вузів / Упоряд. та ред. М. І. Сазонов. – Харків : Фоліо, 1998. – 735 с.
6. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємодій та оптимізація взаємодії : Монографія / В. В. токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
7. Щекин Г. В. Теория социального управления : Монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
8. Юрчишин В. В. Стабілізаційна економічна політика в Україні в епоху глобалізації: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / В. В. Юрчишин / Нац-на Акад. державного управління при Президентіві України. – К., 2003. – 29 с.
9. Companion to Contemporary Political Philosophy / Ed. by R. E. Goodin and Ph. Petit. – L. : Blackwell publ, 1993. – 288 p.