

УДК 35.071(477. 87)

ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Червеняк А.О.

здобувач Ужгородського національного університету

Annotation

The article considers ways of the optimization in state administration of ethno-national processes. The directions of mechanisms of state regulations of ethno-national processes in regional level have been determined and the ways of their optimization have been offered.

Анотація

Висвітлено шляхи вдосконалення державних механізмів управління етнопонаціональними процесами з метою дослідження оптимальних напрямів етнополітики держави.

Ключові слова

Державні механізми, оптимізація, етнопонаціональні процеси.

I. Вступ

Вирішення суперечностей становлення України як незалежної держави неможливе без урахування регіональних особливостей різних етнічних спільнот, які мешкають на її території. Недооцінювання таких особливостей зумовлює загрозу міжетнічних конфліктів, сепаратистських настроїв, ескалацію політичної нестабільності в державі та загрози її територіальної цілісності. У цьому контексті набуває актуальності проблема оптимізації механізму державного управління етнопонаціональними процесами на регіональному рівні.

Результативність державного управління етнопонаціональними процесами безпосередньо залежить від рівня узгодженості рішень на центральному й регіональному рівні, визнання правомірності державних рішень представниками етнічних груп.

Проблемі управління етнопонаціональними процесами присвячено чимало праць як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Концептуальні засади етнополітики стали предметом досліджень зарубіжних авторів: Г. Айзекса, Б. Андерсона, Г. Ван Амерсфорта, М. Вебера, Ю. Габермаса, Ф. Гекманна, Е. Гелнера, К. Гіртца, Ф. Капоторті, В. Кімлічки, О. Клайнеберга, Е. Сміта, Д. Турка, Р. Шермергорна, П. Штомпки та ін. Вивченню етнопонаціональних проблем розбудови України та пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання міжнаціональних відносин присвячені праці вітчизняних учених: О. Антонюка, І. Варзара, М. Вівчарика, В. Даниленка, В. Євтуха, О. Картунова, Ю. Куца, І. Кураса, О. Майбороди, О. Малиновської, А. Михненка,

Л. Нагорної, П. Надолішнього, М. Обушного, І. Онищенко, М. Пірен, А. Пойченка, В. Ребкала, Ю. Римаренка, Т. Сенюшкіної, В. Скуратівського, В. Трощинського, Л. Шкляра, М. Шульги, Р. Чілачави та ін.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Єгорова, О. Єрьоменко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, А. Леонової, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Мойсєєва, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, В. Ребкала, Р. Рудницької, З. Рум'янцева, Ю. Сурміна, В. Токовенко, Ю. Тихомирова, Л. Троянівського, Л. Хоперської, Л. Юзькова та ін.

Інтерес науковців до регіональних проблем етнополітики останніми роками сприяв їх теоретичному осмисленню. Незважаючи на суттєві теоретичні здобутки вітчизняної науки державного управління, поки що не вироблено чітких механізмів її реалізації. Особливо це стосується державного управління міжетнічними відносинами на регіональному рівні. Окремі спроби аналізу міжетнічних проблем у місцях компактного проживання національних меншин у Криму, у Чернівецькій та Закарпатській області не перетворилося на системну працю щодо оптимального використання механізмів державного управління етнопонаціональними процесами на регіональному рівні. Тому проблему в цілому жодною мірою не можна вважати вичерпаною з наукового погляду.

II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити наукові підходи до оптимізації механізмів державного управління етнопонаціональними процесами на регіональному рівні. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити теоретичне і практичне значення поняття “механізм державного управління”;
- дослідити складові процесу оптимізації державного управління;
- сформулювати основні напрями вдосконалення механізмів державного управління етнопонаціональними процесами.

III. Результати

“Механізм державного управління” – складна управлінська категорія. Аналіз літератури стосовно теоретичного змісту цього поняття показує неоднозначність його використання. Так, на думку В.М. Князева, В.Д. Бакуменка, механізми державного управління у функціональному змісті – це “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [3]. Комплексний механізм державного управління визначається як “система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління” [3, с. 228]. Отже, загальна схема механізму державного управління тотожна загальній схемі людської діяльності, що містить рішення, цілі, дії та результати діяльності.

На функціональному змісті механізму державного управління сконцентровує свою увагу О.Б. Коротич. На його думку, механізм управління (зокрема, державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, за допомогою яких суб’єкт управління впливає на об’єкт управління для досягнення певної мети [4]. Отже, теоретичним значенням поняття “управління” визнається форма суб’єктно-об’єктних відносин, практичним – цілеспрямований вплив суб’єкта управління на об’єкт.

Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук і О.М. Стелямах головний акцент роблять на практичному значенні механізму державного управління. На їх думку, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об’єкти управління [5]. Отже, практичне значення державного управління полягає в можливості впливу суб’єкта управління на об’єкт у межах штучно створеної системи.

Узагальнюючи всі варіанти визначення механізмів державного управління, О. Федорчук доходить висновку про два основні підходи до визначення: структурно-організаційний та структурно-функціональний. Перший підхід характеризує механізм як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. Другий підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Відповідно до узагальнення О. Федорчук “усі наявні механізми управління поділяє на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень)” [6]. Спільною

рисою всіх механізмів управління є те, що вони обов’язково включають об’єкти управління, суб’єкти управління та взаємовплив між суб’єктами та об’єктами управління.

Визнання можливості взаємовпливу між суб’єктами та об’єктами державного управління відкриває нові можливості для його вдосконалення. Найбільш перспективна форма вдосконалення механізму державного управління – це його оптимізація. За справедливим зауваженням І.І. Черленяк, питання оптимізації державного управління не варто плутати із завданням підвищення їх ефективності. Ефективність державного управління, як правило, пов’язується із встановленими наперед критеріями оцінювання, що детермінованими минулим розвитком організації. Виникають ситуації, коли потрібно “вибирати” рішення не тільки серед можливих, а й серед неможливих варіантів, коли аналогічного досвіду в минулому не було, тобто серед тих варіантів, які будуть створені в майбутньому. Вибір на межі можливого та неможливого можна більш адекватно описати концепцією оптимальності [8].

Завдання оптимізації механізмів державного управління набуває актуальності, коли потрібно обирати із сукупності відомих альтернатив один варіант. Це явище можна охарактеризувати як “пошук оптимального вибору”, але і в цьому випадку теоретичним змістом оптимальності є вибір одного з варіантів. Отже, головною складовою процесу оптимізації є свобода вибору, яка не може обмежувати суб’єкт державного управління лише вибором існуючих варіантів. Оптимізація, що включає в себе свободу вибору, завжди об’єднує групи існуючих та неіснуючих варіантів-можливостей. Об’єднання двох груп оптимізацій не є її остаточною умовою. Окрім двох базових груп, складовими процесу оптимізації державного управління можуть стати бажані, затребувані, потрібні або очікувані суспільством варіанти – можливості.

Оптимальне для суб’єкта управління рішення або “краще з реально можливих” може знаходитися не тільки у сфері бажаного варіанта, але й очікуваного суспільством. Практичне значення такого варіанта оптимізації означає відкладання бажаного рішення в часі. Жорсткий вплив суб’єкта державного управління на об’єкт може відхилятися як неоптимальний або невчасний. Як правило, це означає інтеграцію жорсткої владної вертикалі з горизонтальними елементами суспільної структури – органами самоврядування або можливістю діагональних комунікацій з автономними органами державного управління одного рівня.

Другою складовою оптимізації державного управління стають аргументи, що обґрунтовують своєчасність трансформації тради-

ційної моделі державного управління. Недостатня обґрунтованість рішення здатна підмінювати оптимізацію відносин у системі “суб’єкт – об’єкт” або “державна – регіон” на латентну форму потурання. Прихована форма потурання, що супроводжується демонстрацією надкерованості, за Ж. Бодріаром, небезпечна тотальною дерегуляцією всієї суспільної системи. “Натовпи”, які в цьому випадку виходять на політичну арену, “не можуть бути керовані ніякою політичною владою, але вони породжують ілюзії влади, ілюзії бути владою”. Виникає реальна небезпека створення “гіперреальності”, “симулякрів” та “банальної стратегії”, в умовах якої контроль раціонального чи іронічного суб’єкта над об’єктом уже неможливий.

Передчасна або невміла оптимізація суб’єктно-об’єктних відносин або відцентрових тенденцій у державному управлінні нагадує “шизофренічний” перехід суб’єкта на бік об’єкта. Виникає масове “зачарування безглуздості”, що виключає позицію та категорії суб’єкта – “час”, “простір”, “детермінація”, “мета”. Цей стан постмодерного світу Ж. Бодріяр характеризує як стан “після оргії”. Він пише: “Якби мені треба було дати назву сучасному стану речей, я сказав би, що це – стан після оргії. Оргія – це кожен вибуховий момент у сучасному світі, це момент звільнення в будь-якій сфері” [2, с. 56]. Ціною такого звільнення є суцільний суспільний хаос.

Головним аргументом, що обґрунтовує вчасність трансформації суб’єктно-об’єктних відносин та відносин у системі “державна – регіон”, є існування головної ланки горизонтальної структури – громадянського суспільства. Головною ознакою громадянського суспільства є наявність мережевої структури її організації. Найреальнішу й надпотужну мережу сучасного українського суспільства становлять етнічні меншини. Відносини органів державного управління з мережею етносів, характер регулювання етнопольових процесів є показником готовності до трансформації.

З одного боку, горизонтальна спрямованість міжетнічних та міжнаціональних відносин є своєрідним викликом будь-якій адміністративній системі. Вітчизняні дослідники справедливо зазначають, що управління міжнаціональними відносинами в країні здійснюється непослідовно, без належного аналітичного, моніторингового, науково-методичного та інституціонального забезпечення. Це призвело до виникнення проблеми у сфері відносин держави з її регіонами, поширення теми регіонального федералізму та сепаратизму. З іншого боку, перетворення управлінської вертикалі на управлінську горизонталь являє собою ефект підвищення результативності через використан-

ня взаємозв’язків і взаємопосилення різних видів діяльності. Така організація ефективного співробітництва дістала назву “синергія” [7].

Синергетика етнопольового менеджменту є найбільш реальним проявом оптимізації механізму державного управління. Саме тут найчастіше виникають ситуації, коли треба “вибирати” серед неіснуючих варіантів рішення, аналогічного досвіду якого в минулому не було. Це є постійний вибір на межі існуючого та неіснуючого. Подвійна синергія має місце під час управління етнопольовими процесами на регіональному рівні. Саме на регіональному рівні найчастіше відбувається визначення оптимально необхідних операцій, що забезпечують регулювання етнопольового процесу. Не випадково, відповідно до законодавства України, органи, які займаються питаннями етнопольового розвитку, у тому числі його управлінням, повинні створюватись і функціонувати не тільки на центральному, але й на місцевому рівні.

На сьогодні структурні підрозділи з питань національних меншин і міграції створені практично при всіх обласних державних адміністраціях, а також у кількох містах з поліетнічним складом населення: Київ, Севастополь, Ужгород. Функції регіональних структурних підрозділів узгоджені із законодавчими актами, що регулюють діяльність державних адміністрацій. Так, реалізація програм національно-культурного розвитку меншин – у місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно ст. 119 Конституції України. Виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, свободу думки і слова, свободи світогляду й віросповідання забезпечує також місцева державна адміністрація (відповідно до ст. 25 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”).

В етнопольовому менеджменті України задіяно широке коло неурядових організацій, які намагаються впливати на формування й реалізацію державної політики у сфері міжетнічних відносин. Так, ст. 5 Закону України “Про національні меншини в Україні” передбачено, що в Україні може функціонувати такий орган, як Рада представників громадських об’єднань національних меншин. Цей орган функціонує як консультативно-дорадчий. На сьогодні такий орган створений при Державному комітеті України у справах національностей і релігій при Президентові України. Рада при Президентові в своїй діяльності керується Положенням про Раду представників громадських організацій національних меншин Украї-

ни, яке затверджене Указом Президента України від 22.07.2000 р.

Практично вся робота рад зводиться до моніторингу поточного становища національних меншин, аналізу законодавства в цій сфері, а також розробки пропозицій щодо їх поліпшення. До основних завдань і функцій Ради представників громадських організацій національних меншин України належить:

- підготовка пропозицій щодо формування державної етнополітичної політики, забезпечення прав національних меншин України, їх участі в процесах створення держави;
- аналіз стану виконання законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України з питань етнополітичної політики, тенденцій і перспектив етнополітичного розвитку України, становища національних меншин України;
- розгляд стану вирішення політико-правових, соціально-економічних, культурних, освітніх, мовних та інших проблем, пов'язаних з діяльністю національних меншин України, підготовка відповідних пропозицій органам виконавчої влади з метою ефективного вирішення таких проблем;
- розгляд проектів законів, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, цільових програм, затверджених органами виконавчої влади, які стосуються національних меншин України, і підготовка стосовно них своїх пропозицій;
- внесення в установленому порядку пропозицій з питань етнокультурного розвитку національних меншин України, які вимагають правового врегулювання;
- внесення пропозицій щодо запобігання випадкам дискримінації, ворожого ставлення або насильства на підставі етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності;
- розробка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
- внесення пропозицій щодо організації й проведення всеукраїнських і міжнародних конференцій, форумів, симпозіумів з питань національних меншин України.

У системі етнополітичного менеджменту важливе місце належить діяльності національно-культурних товариств, яких в Україні нараховується близько 1200. Але тільки 33 з них мають всеукраїнський статус, інші – регіональний і місцевий. З усіх національних меншин України лише 38 створили свої організації. Останнім часом на їх базі виникають фонди, центри, асоціації тощо, напри-

клад, Асоціація єврейських організацій і общин, Асоціація національних болгарських товариств, Асоціація національно-культурних товариств України тощо. Законодавча база діяльності громадських організацій національних меншин визначається Законом України “Про об'єднання громадян” та Законом України “Про національні меншини в Україні” [1, с. 17–18]. Напрями їх діяльності визначають пошуки варіантів можливого впливу на прийняття рішень органами державного управління.

IV. Висновки

Узагальнюючи все вищесказане, доходимо висновку, що оптимізація механізму державного управління етнополітичними процесами відбувається переважно на регіональному рівні. Це, перш за все, пошук балансу між суб'єктами та об'єктами етнополітичних процесів. Виправданий перерозподіл повноважень у суб'єктно-об'єктних відносинах механізму державного управління створює ефект підвищення результативності. Оптимізація співробітництва головних елементів механізму державного управління створює синергію подальшого розвитку етнополітичного менеджменту в системі “держава – регіон”.

Оптимізація регіонального етнополітичного менеджменту відбувається шляхом вибору рішення в ситуації, коли аналогічного досвіду в минулому не було. Саме тому складовим елементом оптимізації етнополітичного менеджменту в регіональному механізмі є створення Рад представників громадських об'єднань національних меншин. Відсутність аналогічного досвіду в минулому спрямовує основні завдання рад до моніторингу поточного становища національних меншин регіону та аналізу законодавства у сфері міжнаціональних відносин. Саме у взаємодії органів державного управління та представництв громадськості відбувається розробка пропозицій щодо формування ефективної державної етнополітичної політики, забезпечення прав національних меншин України, їх участі в процесах створення держави.

Література

1. Антонюк О. Етнополітичний менеджмент: теоретичне обґрунтування та емпірична реальність (початок) / О. Антонюк // Персонал. – 2007. – № 7. – С. 14–19.
2. Бодрийяр Ж. Прозрачність зла / Ж. Бодрийяр. – М.: Добросвет, 2000. – 312 с.
3. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. – Х.: Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Marictr”, 2006. – 220 с.

5. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання ЛРІДУ НАДУ : науковий вісник. – 2008. – Вип. 1.
7. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / О.А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2003. – 108 с.
8. Черленяк І.І. Концепція оптимізації в державному управлінні / І.І. Черленяк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 2.

УДК 351:338

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ Й УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ

Шарій Г.І.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the condition and prospects of development and improvement of system of the government by ground resources of Ukraine is determined.

Анотація

У статті визначено стан і перспективи розвитку та вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами України.

Ключові слова

Земельні відносини, земельна реформа, система державного управління земельними ресурсами.

I. Вступ

Земля – найцінніше природне багатство й головне джерело існування людства. У процесі використання землі люди вступають у різноманітні відносини, які в комплексі становлять систему земельних відносин суспільства. Перехід аграрного сектора економіки України до ринку потребує відповідних змін у земельних відносинах, зокрема у відносинах щодо володіння, користування й розпорядження земельними ресурсами.

Проблеми державного регулювання земельних відносин на теоретичному рівні вивчало багато вчених. Особливості формування й напрями розвитку земельних відносин в умовах ринкової економіки досліджували І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, А. Даниленко, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, П. Казьмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, П. Саблук, А. Сохнич, М. Ступень, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, А. Юрченко та ін.

Між тим, окремі питання залишаються ще недостатньо дослідженими, зокрема, теоретико-методичні основи земельних відносин, питання організації земельного ринку, комплексні дослідження організаційно-правового регулювання земельних відносин тощо.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення шляхів удосконалення системи державного управління земельними ресурсами України

III. Результати

В Україні створено основи ринкових земельних відносин, ліквідовано монополію держави на землю, запроваджено плату за використання земель. Земля стала об'єктом цивільно-правових відносин. Проте реформування земельних відносин не дало бажаних результатів, у галузі земельних відносин спостерігаються негативні тенденції. У кризовому стані перебуває сільська поселенська мережа. Складною залишається демографічна ситуація на селі. Так, на Полтавщині щорічне зменшення сільського населення рівнозначне зникненню однієї сільської ради в районі або одного району в області. Сільські ради сильно відрізняються за площею та кількістю жителів (від 300 до 12 000), займаючи площі від 3 до 30 тис. га.

Кошти, що надходять від земельного податку, та інші земельні платежі використовуються всупереч закону про плату за землю, а економічні методи управління та економічні санкції не стали повноцінними важелями державного управління земельними ресурсами.

У державі стратегічне планування розвитку земельних відносин не проводиться. Унаслідок цього державна земельна політика зводиться до чергових заходів, які не спрямовуються на позитивні кінцеві соціально-економічні результати. Неузгодженість заходів земельної та аграрної реформ, економічної, екологічної, соціальної й продовольчої політики держави призвели до повної розрухи на селі та масового безробіття в сільській місцевості.

Більшість земель державної власності перебуває в постійному користуванні великої кількості осіб, які змінили свій статус і не мають часток державної власності.

Містобудівна й земельна політика в містах не спираються на економічну оцінку землі.