

УДК 336.14:631.153.3(47)

Й. Вишотравка

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ

Вивчено досвід здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору в контексті реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні. Проаналізовано чинний адміністративно-територіальний устрій у країнах пострадянського простору, порівняно його з устроєм, який існував на час розпаду СРСР. Виявлено головні проблеми, які виникли в процесі здійснення реформ, наслідки реформ, допущені помилки, суспільно-політичну ситуацію, за якої здійснювалася реформа адміністративно-територіального устрою, чинники, що безпосередньо спонукали до проведення реформ.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальний поділ, адміністративно-територіальна одиниця, реґіон, адміністративна реформа.

Мета статті – вивчення досвіду трансформації адміністративно-територіального устрою в результаті здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору. Об’єкт дослідження – процес реформування системи адміністративно-територіального устрою в країнах пострадянського простору. Предмет дослідження – адміністративно-територіальний устрій країн пострадянського простору.

Попри те, що за останній період серед владних кіл України дещо зменшилася увага до проблем адміністративно-територіального устрою, проведення адміністративно-територіальної реформи залишається одним із найважливіших завдань сучасного українського державотворення. Особливо важливою ця проблема є в контексті європейської інтеграції України, адже більшість центрально- і східноєвропейських країн у процесі вступу в європейські політичні й економічні структури водночас здійснюють адміністративно-територіальні реформи.

Для реформування адміністративно-територіального устрою України важливим є не лише досвід західних сусідів, а й досвід інших 14 країн, що виникли після розпаду СРСР. Адже, як і Україна, вони успадкували устрій колишнього Радянського Союзу, всі його переваги та недоліки. Адміністративно-територіальні проблеми, з якими зіштовхнулися країни пострадянського простору, мають багато спільного. Відповідно, вивчення досвіду реформування адміністративного територіального устрою на пострадянському просторі може вказати напрями їх вирішення в Україні. Окрім цього, таке дослідження виявить помилки, що здійснювали пострадянські країни в процесі реформування адміністративно-територіального устрою, а також дасть змогу уникнути їх в Україні.

Досвід реформування системи адміністративно-територіального устрою в різних країнах проаналізовано в низці статей та узагальнюючих монографій із питань адміністративно-територіальної реформи в Україні [1 – 5]. Є чимало публікацій науковців країн пострадянського простору, безпосередньо присвячених проблемам адміністративно-територіальної реформи. Наприклад, адміністративно-територіальний устрій Росії детально досліджено в монографії А. Саламаткіна [6]. Інформацію про реформування адміністративно-територіального устрою в країнах пострадянського простору можна

отримати з офіційних джерел, зокрема законів і підзаконних нормативних актів щодо адміністративно-територіального устрою, що набули чинності в тих чи інших країнах.

У проблемі ефективного реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні важливим є вивчення досвіду інших країн світу. В Україні є чимало публікацій, присвячених аналізу досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ у сусідніх з Україною державах, зокрема в Польщі, а також інших країнах Євросоюзу [7 – 8]. Проте досвід пострадянських країн належно не проаналізовано. Недостатній увазі до цього питання сприяла відсутність доступної первинної інформації. Іншою причиною недостатнього ступеня дослідження проблеми також є те, що діяльність з реформування адміністративного устрою в країнах пострадянського простору активізувалася лише в останні два-три роки. Натомість в Україні, після посилення уваги до адміністративно-територіальної реформи в першій половині 2005 р. (у процесі обговорення ініціатив Р. Безсмертного), актуальність цієї проблеми знову дещо знизилася.

Метою статті є вивчення досвіду адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору в контексті реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні. Відповідно до поставленої мети, головними завданнями є: проаналізувати чинний адміністративно-територіальний устрій в країнах пострадянського простору, порівняти його з устроєм, який існував на час перебування цих територій у складі СРСР як союзних республік; виявити головні проблеми, які виникли в процесі здійснення реформ, наслідки реформ, допущені помилки; проаналізувати суспільно-політичну ситуацію, в якій здійснювалася реформа, чинники, що безпосередньо спонукали проведенню реформ; визначити що саме в досвіді здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору буде корисним для України.

Як відомо, загальним поштовхом до адміністративних реформ у багатьох країнах світу у 80 – 90-рр. XX ст. були комплексні суспільні кризи, зростаючий обсяг публічного сектору, нестійкість економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесів розвитку, втрата довіри населення до держави та чиновництва, перехід до нових цінностей у культурі та способі життя. Саме ці причини були головними також і у процесі здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору.

До безпосередніх сусідів України, які здійснили реформування системи адміністративно-територіального устрою, належить *Молдова*. З часу проголошення незалежності у Молдові було здійснено дві реформи адміністративно-територіального устрою, перша з яких відбулася восени 1998 р. Внаслідок цієї реформи територію держави поділено на повіти, кількість яких була значно меншою, ніж у радянський період кількість адміністративних районів. Всього було створено 10 повітів замість колишніх 40 районів.

Унаслідок реформи 1998 р. більшість міських поселень, які до проведення реформи були центрами адміністративних районів, втратили цей статус, що одразу ж негативно вплинуло на їх розвиток. Окрім цього, проблему ефективності місцевого самоуправління також не було подолано. Відповідно до реформи 1998 р. було створено один муніципалітет – Кишинів. Різка негативна реакція з боку населення на наслідки адміністративно-територіальної реформи призвели до того, що центральна влада змушена була її відмінити.

Новий закон про адміністративно-територіальний устрій Молдови було введено в дію в грудні 2001 р. Багато у чому нова реформа стала поверненням до адміністративно-територіального устрою радянського періоду. Зокрема, встановлено поділ території Молдови на 32 адміністративних райони (в радянський період було 40 районів, разом із 5 районами, які на сьогодні належать до складу Придністров'я). Окрім цього, окремо

було виділено п'ять муніципалітетів (Кишинів, Бельці, Тирасполь, Бендери, Комрат), які не належать до складу районів, проте мають ті ж права, що й адміністративні райони.

На формування адміністративно-територіального устрою Молдови суттєво вплинули військові конфлікти на її території, а також проживання етнічних меншин. Зокрема, на півдні республіки створено автономію Гагаузія – це не є суцільна територія, а декілька відокремлених ділянок, де компактно живуть гагаузи. На території лівого берегу Дністра, де існує самопроголошена Придністровська Молдавська Республіка, збережено адміністративний устрій радянського періоду.

Досвід адміністративно-територіального районування Молдови засвідчує передусім про те, що спроби механічного укрупнення адміністративно-територіальних одиниць здебільшого викликають незадоволення, тому що знижуються функції багатьох міських поселень, загострюється проблема малих міст.

В *Азербайджані* з часу проголошення його незалежності докорінних змін адміністративно-територіального устрою не було. Переважно збережено устрій радянського періоду. Ще наприкінці 80-х – в 90-х рр. XX ст. створено нові адміністративні райони (Садаракський, Самухський) та ще один відновлено (Гобустан). Восени 1991 р. ліквідовано Нагорно-Карабахську автономну область. Проте внаслідок вірмено-азербайджанського військового конфлікту ця територія фактично вийшла зі складу Азербайджану.

Отже, нині офіційно адміністративно-територіальний устрій Азербайджану (разом із територіями, які він не контролює) є таким: Нахічеванська автономна республіка (відділена від Азербайджану територією Вірменії), 78 адміністративних районів, зокрема 65 сільських і 13 міських, 69 міст (14 – республіканського підпорядкування), 132 селища міського типу, 4242 сільських поселення. Столиця країни, Баку, має окремий статус. Територія, яка безпосередньо підпорядковується столиці, становить майже 2,2 тис. км². В адміністративному відношенні Баку поділено на 11 районів. На території, що підпорядковується столиці, знаходиться 50 селищ міського типу та 13 сіл.

Адміністративно-територіальний устрій *Вірменії*, порівняно з радянським періодом, зазнав суттєвих змін. Ще в 1995 р. було проведено реформу адміністративно-територіального устрою, відповідно до якої створено десять базових адміністративно-територіальних одиниць, які отримали назву “марзи” (їх ще називають областями). Статус окремого марзу має також столиця – Єреван. Тобто, порівняно з радянським періодом, коли в республіці було 37 районів та 22 міста республіканського підпорядкування, кількість адміністративних одиниць зменшено майже в чотири рази. На відміну від Молдови, у Вірменії досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць був вдалішим. Проте Вірменія здійснювала укрупнення значно раніше, ніж Молдова, ще у першій половині 90-х р. XX ст., за зовсім іншої, порівняно з Молдовою, суспільно-політичної ситуації.

В *Казахстані*, попри збереження радянського поділу на області та адміністративні райони, межі та кількість адміністративно-територіальних одиниць після проголошення незалежності зазнали значних змін [9]. Зокрема, в 90-х рр. XX ст. кількість адміністративних областей було зменшено від 19 до 14.

Головною адміністративною зміною у 90-х рр. XX ст. у Казахстані стало перенесення в грудні 1997 р. столиці держави з Алма-Ати (тепер Алмати) в Акмолу (колишній Ціліноград), яку було перейменовано в Астану. Головною причиною такого рішення було незручне розташування Алма-Ати в південно-західній частині Казахстану, внаслідок чого зв'язок старої столиці з більшістю реґіонів країни було значно ускладнено. Нова столиця розташована в центральній частині Казахстану, ближче до його північних

кордонів. Однак особливий адміністративний статус попередньої столиці, Алмати, також було збережено. Тому нині в Казахстані є два міста з окремим адміністративним статусом – Астана й Алмати.

До країн пострадянського простору, адміністративно-територіальний устрій яких, порівняно з радянським періодом, майже зовсім не змінився, належить *Узбекистан*. У 80-х рр. XX ст. територія держави поділялася на одну автономну республіку (Каракалпакстан), 11 областей і одне місто з особливим статусом – столиця Ташкент. Области в адміністративному відношенні розподілялися на райони. Ще в 1992 р. було створено 12-у область із центром у м. Навої. Суттєвіших змін устрій не зазнав.

Адміністративно-територіальні зміни в *Туркменістані* після проголошення незалежності здебільшого зведено до перейменувань назв адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, замість областей було створено веляти, замість адміністративних районів – етрапи. Межі сучасних велятів Туркменистану загалом співпадають із межами колишніх адміністративних областей. Сучасний адміністративно-територіальний поділ є таким: 5 велятів, 46 етрапів, одне місто з правами веляту – столиця Ашхабад.

Головною рисою змін адміністративно-територіального устрою *Киргизстану* після проголошення незалежності стало розукрупнення областей. Наприкінці 80-х рр. XX ст. територія Узбекистану поділялася на чотири області та окрему значну за площею територію республіканського підпорядкування. Станом на початок 2001 р. Киргизстан поділявся на сім областей та місто республіканського значення – столицю Бішкек. До розукрупнення місцеву владу спонукали передусім стратегічні та економічні причини. В останні роки влада Киргизстану задекларувала проведення адміністративно-територіальної реформи.

На адміністративно-територіальний устрій *Таджикистану* вплинуло те, що це є здебільшого гірська країна з низьким рівнем економічного розвитку, слабким зв'язком між різними частинами території країни. Окрім цього, в 90-х рр. XX ст. на території країни тривали військові конфлікти. Тому актуальним питанням є збереження єдності країни, централізація влади. Наприкінці 80-х рр. XX ст. Таджикистан в адміністративно-територіальному відношенні поділявся на 3 області, 1 автономний округ, 8 районів та 5 міст республіканського підпорядкування. Наприкінці 90-х рр. XX ст. Таджикистан складався уже з 2 областей, 1 автономного округу та 11 районів республіканського підпорядкування.

Дуже цікавим є досвід реформ адміністративно-територіального устрою в країнах *Балтії*. У Литві, Латвії і Естонії активно зменшується обсяг функцій держави і втручання її в економічне життя. Водночас відбувається реструктуризація мережі територіальних органів влади, разом із змінами меж низових адміністративно-територіальних одиниць.

До країн пострадянського простору із значними змінами системи адміністративно-територіального устрою належить *Латвія*. На початку XXI ст. головна зміна адміністративно-територіального устрою передусім полягала в тому, що дворівневу модель було замінено на тривірневу: створено чотири ре'іони: Латгалія, Земгале, Курземе і Відземе. Окремий статус, що прирівнювався до статусу ре'іону, отримала столиця – Рига. Водночас збережено кількість адміністративно-територіальних районів, яка була в радянський період, – 26, а також 7 міст муніципального підпорядкування (колишніх міст республіканського підпорядкування).

Однак через входження прибалтійських держав до складу Європейського Союзу, перед Латвією постала проблема реформування адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейського Союзу. Тому в 2004 р. було прийнято рішення про створення нової системи адміністративно-територіального устрою. Відповідно до

нової моделі в Латвії створюється 102 округи. Мінімальна кількість жителів на території одного округу становитиме 5 тис. осіб. Окрім того, округ повинен мати хоча б одне центральне місто, центр розвитку, з чисельністю населення від 2 до 25 тис. осіб. В окрузі повинна бути розвинена мережа доріг, що ведуть до адміністративного центру, а відстань від центру до межі округу не може становити понад 30 км. Адміністративно-територіальна реформа має завершитися до 2009 р.

Естонія до відновлення незалежності поділялася на 15 районів та 6 міст республіканського підпорядкування. У 90-х рр. XX ст. цей адміністративно-територіальний поділ було збережено, лише райони отримали назву маакунди (повіті). Так само було збережено шість міст центрального підпорядкування. Повіті діляться на 227 муніципалітетів. У 2004 р. в Естонії проголошено проведення адміністративно-територіальної реформи, проте реалізація її на практиці затримується.

Литва з 1994 р. до адміністративно-територіальної реформи приступала тричі, й лише за останній період на цьому шляху було досягнуто суттєвих позитивних змін. За останні роки існування Литовської РСР її територія поділялася на 44 адміністративних райони і 11 міст республіканського значення. Найбільші міста, Вільнюс і Каунас, поділялися на міські райони. Нині територію Литви поділено на 10 повітів (лит. *apskritis*). Повіті поділяються на місцеві самоуправління (лит. *savivaldybė*). Місцеві самоуправління – це 43 колишні райони та 7 колишніх міст республіканського підпорядкування, 2 курортні території, а також 8 нових самоуправлінь. Вважається, що нині за якістю державного управління Литва зуміла випередити усі інші країни пострадянського простору.

Перехід до трирівневої системи адміністративно-територіального устрою відбувся також у *Грузії*. На сьогодні країна поділяється на 9 областей, 65 районів і 5 міст республіканського підпорядкування (без Абхазії і Цхінвалі) [10]. Такий устрій було встановлено ще у першій половині 90-рр. XX ст. У радянський період до її складу належали Абхазька і Аджарська автономні республіки, Південно-Осетинська автономна область, 65 районів. Територію Абхазії та Південної Осетії центральний уряд на сьогодні не контролює.

До тих країн пострадянського простору, де практично зовсім без змін збережено адміністративно-територіальний устрій, що існував у радянський період, належить *Білорусь*. Як і наприкінці 80-х рр. XX ст., Білорусь поділяється на 6 адміністративних областей. Окремий статус має столиця країни – Мінськ. Області поділяються на адміністративні райони, є також міста обласного підпорядкування.

Надзвичайно складним нині є адміністративно-територіальний устрій *Росії*. Відомо, що, відповідно до законодавства Російської Федерації, кожен суб'єкт федерації може самостійно встановлювати адміністративно-територіальний устрій на своїй території.

За останні роки свого існування РРФСР поділялася на 16 автономних республік, 6 країв, 49 областей, 5 автономних областей, 10 автономних округів. Нині до складу Російської Федерації належать 86 суб'єктів федерації: 21 республіка, 7 країв, 48 областей, 2 федеральних міста (Москва і Санкт-Петербург), 1 автономна область, 7 автономних округів.

В останні роки простежується тенденція до укрупнення адміністративних одиниць у межах Російської Федерації. Бажання федеративної виконавчої влади централізувати країну призвело до того, що, згідно з Указом Президента Росії №849 від 13.05.2000 р., на території Російської Федерації було створено 7 федеральних округів – структурних одиниць нового політичного розподілу Росії. Кожний федеральний округ підпорядковується одному з повноважних представників Президента. Кожний такий представник призначається на посаду Президентом і підзвітний винятково йому (табл. 1).

Таблиця 1

Трансформація адміністративно-територіального устрою в країнах пострадянського простору

Держава	Устрій на час розпаду СРСР	Рік реформи	Зміни в устрої після проголошення незалежності
Азербайджан	Нахічеванська автономна республіка; Нагорно-Карабахський автономний округ; 61 район	Не було	Ліквідовано Нагорно-Карабахський автономний округ, створено 3 нових райони
Білорусь	6 областей, 117 районів; 1 місто з особливим статусом – Мінськ	Не було	Незначні зміни на середньому та низовому рівні
Вірменія	37 районів	1995	Створено 10 марзів (областей), статус окремого марзу має столиця – Єреван
Грузія	2 автономні республіки; Південно-Осетинська автономна область; 65 районів	1993 – 1995	Створено 9 областей, 65 районів, 5 міст республіканського підпорядкування
Естонія	15 районів; 6 міст республіканського підпорядкування	Не було	Змінені назви адміністративно-територіальних одиниць із районів на маахунди (повіти), які поділяються на муніципалітети
Казахстан	19 областей; 222 райони; 1 місто з особливим статусом – Алма-Ата	1997	Перенесено столицю (спочатку – м. Алма-Ата, тепер – м. Астана), зменшено кількість областей до 14; 2 міста з окремим статусом
Киргизстан	4 області; 40 районів; зокрема 9 – республіканського підпорядкування	Не було	Створено три нові області; загальна кількість областей на початку XXI ст. – 7
Латвія	26 районів; 7 міст республіканського підпорядкування	2004	Заплановано до 2009 р. створити 102 округи
Литва	44 райони; 11 міст республіканського підпорядкування	Не було	Створено 10 повітів, що поділяються на 60 самоуправлінь (43 райони, 7 міст, 2 курортні території, 8 нових самоуправлінь)
Молдова	40 районів; 4 міста республіканського підпорядкування	2001	Автономія Гагаузія; 32 райони; 5 муніципалітетів
Росія	16 автономних республік; 6 країв; 49 областей; 5 автономних областей; 10 автономних округів	Не було	Відбулися численні зміни устрою, проте комплексної реформи не було. Нині до складу Федерації належать 86 суб'єктів: 21 республіка, 7 країв, 48 областей, 2 федеральних міста, 1 автономна область, 7 автономних округів
Таджикистан	1 автономна область; 3 області; 5 міст республіканського підпорядкування; зокрема 8 – республіканського підпорядкування	Не було	1 автономна область; 2 області; 11 районів республіканського підпорядкування, 5 міст республіканського підпорядкування
Туркменістан	5 областей; 46 районів	Не було	Змінені назви адміністративних одиниць, області – перейменовано на вілаяти, райони – на етрапи
Узбекистан	1 автономна республіка; 11 областей; 115 районів; 1 місто з особливим статусом – Ташкент	Не було	У 1992 р. створено 12-у область – Навоїйську; змінено назву адміністративних одиниць, області – перейменовано на вілаяти

Висновки

Підсумовуючи викладене вище стосовно досвіду, набутого країнами пострадянського простору в процесі здійснення реформ адміністративно-територіального устрою, передусім потрібно виділити такі головні висновки.

Перші роки існування нових незалежних держав засвідчили, що успадкована ними від Радянського Союзу система адміністративно-територіального устрою виявилася, попри доволі суттєві недоліки, загалом не найгіршою. Тому й на сьогодні в деяких країнах вона збереглася без істотних змін, а в певних – зазнала лише незначних модифікацій. Навіть у країнах, які провели адміністративно-територіальні реформи, здебільшого адміністративно-територіальні межі радянського періоду є основою нових одиниць. Збереженню радянської системи адміністративно-територіального устрою сприяли також труднощі переходу до ринкових умов господарювання, економічна криза в нових країнах, що виникли після розпаду СРСР. Усе це відсувало на другий план проведення адміністративно-територіальної реформи.

Проте в сучасних умовах, коли економічну кризу в більшості країн подолано й вони активніше інтегруються в світову економіку, в міжнародні економічні й політичні організації, радянська адміністративно-територіальна система уже не може вирішити нові проблеми. Особливо слабкою ланкою є власне адміністративна складова адміністративно-територіального устрою. Відповідно, майже в усіх країнах пострадянського простору дискутується питання зміни адміністративно-територіального устрою. У деяких із них уже відбулися адміністративно-територіальні реформи, в деяких – здійснюються.

Потрібно зазначити, що, порівняно із багатьма країнами пострадянського простору, Україна суттєво відстає в питанні адміністративно-територіальної реформи. Передусім це стосується порівняння з прибалтійськими державами. У питанні оптимізації системи адміністративно-територіального устрою більше, ніж в Україні, зроблено й у Грузії, Вірменії.

Важливим висновком, отриманим у процесі аналізу досвіду пострадянських країн у проведенні адміністративно-територіальних реформ, є також те, що здебільшого невдалими були спроби механічного укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Потрібно зазначити також, що адміністративно-територіальні реформи проводяться зазвичай упродовж тривалого часу, вимагають апробації, якомога ширшого залучення населення, громадських організацій до обговорення. Важливим є також висновок, що швидше шляхом адміністративно-територіальних реформ розвиваються країни, в яких водночас остаточно утверджується демократія. Натомість, країни, в яких згортаються демократичні перетворення, часто “консервують” застарілий адміністративно-територіальний устрій.

Отже, адміністративно-територіальні реформи у країнах пострадянського простору проводилися з метою покращення організації влади на відповідних територіях та управління ними з боку органів влади. Критеріями виокремлення певних адміністративно-територіальних одиниць були не тільки площа, кількість населення, але й морфометричність – відстань від центру до меж адміністративно-територіальних одиниць (досвід Латвії). Адже ще М. Дністрянський наголошував на взаємозв'язку між морфометричністю та якістю надання послуг органами влади населенню [11].

У вивченні досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах пострадянського простору в контексті реформування системи адміністративно-

територіального устрою в Україні подальшу перспективу має детальніше вивчення адміністративно-територіальних реформ у тих країнах, де вони були найбільш успішними, зокрема в прибалтійських державах.

Література

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / За заг. ред. В. Г. Яцуби. – К.: Видавництво Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 322 с.
2. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі. – Львів: Видавництво ЛНУ ім. Івана Франка, 2000. – 312 с.
3. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2002. – 263 с.
4. Реформа для людини: Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – 240 с.
5. Каляєв А. О. Досвід адміністративних реформ країн Європейського союзу в контексті адміністративної реформи в Україні // Вісник УАДУ. – 2001. – №6. – С. 24 – 37.
6. Саламаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). – М.: Манускрипт, 1995. – 422 с.
7. Новікова Т. Адміністративна реформа в Україні та Польщі // Вісник УАДУ. – 2002. – №3. – С. 17 – 27.
8. Токар Л., Гонціяз Я. Адміністративна реформа – досвід Польщі для України. – К.: Генеза, 2000. – 70 с.
9. Грозин А. Территориально-административное устройство Республики Казахстан // <http://www.materik.ru/>.
10. Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, Армении и Азербайджане. – Тбилиси, 2005. – 258 с.
11. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі... – 312 с.

J. Vyshotravka

REFORMATION EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORDER ON POSTSOVIET SPACE

Experience of realization of administrative-territorial reforms in the countries of postsoviet space in the context of reformation of the system of the administrative-territorial order in Ukraine is explored. The valid administrative-territorial order in the countries of postsoviet space is analyzed; and it is compared with the order that existed in a time of disintegration of USSR. Main problems, appeared in the process of reform realization, consequences of reforms, assumed mistakes, social and political situation, where reform of the administrative-territorial order are realized, factors, that directly induced to carry out reform.

Key words: administrative-territorial order, territorial division, administrative-territorial unit, region, administrative reform.

УДК 574:349.6:342.1(477)

В. Волощук

ЕКОЛОГІЧНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Розкрито екологічний статус людини і громадянина, що є основою загального екологічно-правового статусу людини, який визначається великою кількістю нормативно-правових актів різних інститутів і галузей українського екологічного права.

Ключові слова: правовий статус людини, екологічно-правовий статус людини, екологічне право, юридична відповідальність, класифікація екологічних прав, природні ресурси, навколишнє природне середовище.

На сьогодні екологічне законодавство незалежної України приділяє особливу увагу нормативному закріпленню місця і ролі людини в суспільстві та державі. В Основному Законі держави було проголошено принцип пріоритету прав і свобод людини порівняно з державними та іншими інтересами. Ст. 3 Конституції України [1] закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Розділ II Конституції України, в якому наводиться перелік прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, містить значну кількість норм екологічного спрямування, що дає змогу стверджувати, що на найвищому рівні закріплено екологічно-правовий статус людини в Україні.

Центральне місце в структурі екологічно-правового статусу належить екологічним правам і свободам людини, що зумовлює детальніший розгляд цього елементу. На сьогодні можна спостерігати розвиток еколого-правових досліджень із цього питання у наукових працях В. Андрейцева, Г. Анісімової, С. Боголюбова, О. Колбасова, М. Краснової, В. Петрова, Т. Слинко, Ю. Шемшученка, Н. Кобецької, С. Грицкевича та інших дослідників.

Мета статті полягає у дослідженні поняття екологічно-правового статусу людини, який охоплює три найважливіші сфери екологічної політики держави – природоохоронну, природоресурсну та сферу забезпечення екологічної безпеки.

Екологічно-правовий статус людини та громадянина – це визначені Конституцією України та іншими правовими актами екологічного права місце, становище і роль людини та громадянина в суспільстві й державі, що стосуються екологічної сфери [2].

Для того, щоб дати повну та вичерпну характеристику екологічно-правового статусу людини та громадянина, необхідно проаналізувати елементи цієї правової категорії, а саме її структуру та зміст. Як відомо, до структури загального правового статусу людини в теорії належать такі елементи, як: громадянство, правосуб'єктність, загальні та конституційні принципи, права і свободи, обов'язки та гарантії їх дотримання.

Окрім цього, в літературі серед елементів окремо виділяють юридичну відповідальність та інтереси особи. Однак поняття “гарантія дотримання” охоплює поняття “юридична відповідальність”, адже невідворотність відповідальності за порушення права і є однією з гарантій дотримання цього права. Що стосується інтересів людини, думки науковців розділилися. З огляду на те, що інтереси особи не персоніфіковані, а тому належать усьому суспільству, до того ж вони не гарантуються

конкретними правовими нормами, можна зробити висновок про недоречність їх внесення до структури правового статусу людини.

На основі загального правового статусу можна виокремити певні структурні елементи екологічно-правового статусу людини в Україні. Першим елементом є, звичайно, громадянство, адже саме воно встановлює взаємозв'язок між особою та державою і, таким чином, є основою для формування екологічно-правового статусу цієї особи.

О. Кістяківський розглядав громадянство (підданство) через призму основних юридичних відносин між державою та його членами, з якого виникає велика кількість всіх інших публічно-правових відносин, а саме – відносин, змістом яких є обов'язки підданих коритися державній владі у відповідному праві держави на їх покору. Норма об'єктивного права, яка встановлює ці відносини, створена не законом, а виникає із самого суспільного покликання. При розгляді питання про обмеження державної влади правом у сучасній державі покора підданих владі зумовлена обов'язками влади щодо до них, іншими словами – їх правами відносно держави [3]. Другим елементом екологічно-правового статусу людини є правосуб'єктність, тобто правоздатність та дієздатність людини в екологічній сфері (наприклад, право приватної власності на землю, яке мають тільки громадяни України при досягненні певного віку).

Г. Шершеневич об'рунтовано розмежував зазначені правові категорії. На його думку, правоздатність не є особливим правом, а лише умовою для правоволодіння. Поняття про правоздатність повинно бути відмежоване від поняття про дієздатність. Якщо спричинені діями наслідки полягають у встановленні юридичних відносин, з яких для діючого виникає обов'язок, говорять про пасивну дієздатність. Відмінність правоздатності від пасивної дієздатності надто очевидна, щоб потрібно було розмежовувати їх: в першій йдеться про права, в другій – про обов'язки. Легше припустити змішування між правоздатністю та активною дієздатністю, тому що обидві передбачають володіння правами. Відмінність між ними полягає у тому, що правоздатність – це здатність бути суб'єктом права, незалежно від волі особи, тоді як дієздатність – це здатність стати суб'єктом права актом своєї волі [4].

Наступним елементом є загальні та конституційні принципи, тобто основоположні, керівні засади, що є основою для реалізації екологічних прав громадян, визначають спрямованість діяльності держави щодо їх забезпечення.

Тому для розуміння зазначеного поняття доцільно розглянути декілька поглядів на поняття та види екологічних прав громадян.

Так, В. Андрейцев визначив поняття екологічних прав громадян як сукупність юридичних можливостей і засобів, що спрямовані на задоволення потреб громадян у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. На його думку, екологічні права громадян поділяються на екологічні права громадян, що реалізуються переважно на галузевому рівні (галузеві), та на екологічні права громадян, що реалізуються на міжгалузевому рівні (міжгалузеві). До галузевих екологічних прав належать:

- право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- право на отримання повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я людей;
- право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи;

– право на участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
– право на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів.

До міжгалузевих екологічних прав належать:

– право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва та реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій із цих питань;

– право на отримання екологічної освіти;

– право на об'єднання у громадські природоохоронні формування;

– право на подання до суду позовів на державні органи, підприємства, установи, організації і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище [5].

Згідно з визначенням Г. Анісімової, екологічні права громадян є сукупною мірою можливої поведінки у галузі належності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони навколишнього природного середовища. Класифікація екологічних прав громадян здійснена залежно від екологічних, соціальних, економічних та інших чинників. За юридичною сутністю екологічні права громадян поділяються на три рівні:

1) конституційні екологічні права, закріплені в Конституції України;

2) екологічні права, встановлені в спеціальних законах;

3) екологічні права, передбачені підзаконними нормативними актами.

За соціальною значущістю екологічні права громадян поділяються на три види:

1. Пріоритетні (першочергові) екологічні права громадян порівняно з іншими їх правами.

2. Переважні права окремих суб'єктів перед іншими особами в галузі екології, передбачені законодавством.

3. Усі інші екологічні права громадян.

До окремого виду належать оскаржувані екологічні права, що можуть виявлятися у зазначених трьох видах екологічних прав, зміст оскаржуваності яких визначається в судовому порядку [6].

Таке визначення не повністю розкриває зміст екологічних прав, адже у ньому не вказана спрямованість можливої поведінки суб'єктів на задоволення потреб громадян у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Критично можна проаналізувати й наведену вище класифікацію, адже, по-перше, підзаконні нормативно-правові акти спрямовані на конкретизацію положень законів, а екологічні права громадян відображені саме на конституційному та законодавчому рівнях. По-друге, немає чітко сформованого критерію, за яким можна було б провести поділ екологічних прав людини на пріоритетні та непріоритетні, адже всі екологічні права пов'язані між собою та спрямовані на задоволення екологічних інтересів особи. Що стосується оскаржуваності екологічних прав, то їх виділення в окрему групу прав є необґрунтованим через їх приналежність до всіх трьох видів екологічних прав, наведених автором.

На розмежування понять “екологічні права громадян” та “права громадян в галузі екологічних відносин” звернули увагу в своїх наукових працях Н. Кобецька та С. Грицкевич. На думку науковців, екологічні права громадян – вужча категорія, ніж права громадян у сфері екологічних відносин.

Зокрема, Н. Кобецька виокремлює екологічні права громадян із прав громадян у сфері екології на підставі спрямованості цієї категорії прав на задоволення екологічних, а не матеріальних, духовних чи естетичних потреб та інтересів. Початковим і вихідним моментом екологічних прав є можливість користуватися незабрудненим довкіллям, проживати в екологічно збалансованому природному середовищі. Н. Кобецька запропонувала таку класифікацію екологічних прав громадян:

- за юридичним значенням: конституційні; інші, передбачені чинним законодавством;
- за формою здійснення: індивідуальні; колективні;
- за ступенем взаємодії з навколишнім природним середовищем: такі, що передбачають фактичне володіння екологічними благами; такі, що опосередковано пов'язані з довкіллям; такі, що не включають безпосередньої взаємодії з природними об'єктами;
- за суспільно-галузевою приналежністю: еколого-економічні; еколого-політичні; еколого-освітні тощо [7].

С. Грицкевич приділив увагу конституційним екологічним правам громадян. На його думку, конституційними екологічними правами потрібно вважати закріплену в Конституції України якісно нову, самостійну групу можливостей, спрямованих на задоволення індивідуальних екологічних потреб та інтересів людини і громадянина, що повинні забезпечуватися державою та суспільством. Систему конституційних екологічних прав людини та громадянина становлять права: на безпечне для життя та здоров'я довкілля; на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту та право на їх поширення; на заборону втаємничувати таку інформацію; на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням зазначених прав [8]. Аналізуючи основні положення зазначеної наукової праці, треба зазначити, що наведений перелік конституційних екологічних прав є надто обмеженим і не відображає повного спектру прав особи в сфері екології. Адже Конституція України містить низку норм, які опосередковано формулюють екологічні права громадян:

- право на здійснення загального та спеціального використання природних ресурсів (передбачене ст. 13 Конституції України);
- право на об'єднання в громадські природоохоронні формування (передбачене ст. 36 Конституції України);
- право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій із цих питань (ст. 38, ст. 40 Конституції України) та деякі інші [9].

Невід'ємним елементом правового статусу людини є екологічні обов'язки. Вони закріплені як на конституційному рівні, так і на рівні екологічного законодавства. Зокрема, ст. 66 Конституції України містить положення, згідно з яким кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки [10].

Детальніше це питання закріплено в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”, а саме в ст. 12, у якій вказано, що громадяни України зобов'язані:

- а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

б) здійснювати діяльність із дотриманням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів і лімітів використання природних ресурсів;

в) не порушувати екологічні права та законні інтереси інших суб'єктів;

г) вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів і штрафи за екологічні правопорушення;

д) компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Громадяни України зобов'язані виконувати й інші обов'язки у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законодавства України [11].

Окрім цього, норми, які визначають обов'язки громадян в екологічній сфері, містяться в законодавчих актах, що регулюють відносини у сфері використання окремих видів природних ресурсів. Наприклад, ст. 91 Земельного кодексу України встановлює такі обов'язки власників земельних ділянок:

а) забезпечувати використання їх за цільовим призначенням;

б) дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля;

в) своєчасно сплачувати земельний податок;

г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок і землекористувачів;

ґ) підвищувати родючість ґрунтів і зберігати інші корисні властивості землі;

д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законодавством;

е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних із встановленням земельних сервітутів та охоронних зон;

є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем.

Законом можуть бути встановлені інші обов'язки власників земельних ділянок [12].

Розглянувши основні елементи екологічно-правового статусу людини і громадянина, можна перейти до розгляду цього статусу за певними сферами. М. Малишко поділяє екологічно-правовий статус на конституційно-екологічний статус і загальний екологічно-правовий статус. Основою загального екологічно-правового статусу є конституційно-правовий статус, адже провідне місце в системі екологічних прав і свобод належить конституційним нормам, які мають найвищу юридичну силу. Загальний екологічно-правовий статус охоплює окремі статуси в трьох найважливіших сферах екологічної діяльності – природоохоронній, природоресурсній та в галузі екологічної безпеки.

Екологічні норми, що встановлюють найбільш загальні права людини та їх гарантії, основні обов'язки в екологічній сфері, передбачені насамперед Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (розділ II, ст. 9 – 12) [13].

Залежно від виду діяльності екологічно-правовий статус людини в галузі використання окремих природних ресурсів включає: статус людини і громадянина в земельних правовідносинах; статус людини в надрових (гірничих) правовідносинах; статус людини в водних правовідносинах; статус людини в лісових правовідносинах; статус людини в атмосферних правовідносинах; статус людини в фауністичних правовідносинах; статус людини у флорних правовідносинах.

Екологічно-правовий статус у природоохоронній сфері включає:

- статус людини в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- правовий статус у галузі природно-заповідних відносин;
- правовий статус людини в галузі охорони і використання континентального шельфу;
- правовий статус людини в галузі охорони та використання виключної (морської) економічної зони;
- права та обов'язки людини з охорони і використання ландшафтів, курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон.

Екологічно-правовий статус людини в галузі екологічної безпеки включає:

- правовий статус людини у сфері забезпечення загальної екологічної безпеки;
- правовий статус людини у сфері санітарно-епідеміологічного забезпечення населення;
- правовий статус людини в умовах надзвичайних ситуацій;
- правовий статус і соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- правовий статус людини в галузі ядерної енергії та радіаційної безпеки;
- правовий статус людини в галузі поводження з радіоактивними та іншими відходами;
- правовий статус людини в галузі безпеки продуктів харчування та продовольчої сировини;
- правовий статус людини в галузі застосування пестицидів, агрохімікатів і засобів захисту рослин.

М. Малишко, якого ми цитували також виділяє екологічно-правовий статус людини в зарубіжних країнах і міжнародних відносинах, що включає:

- екологічно-правовий статус людини в Російській Федерації та інших країнах СНД, країнах Європейського Союзу;
- екологічно-правовий статус людини в окремих європейських країнах і країнах інших континентів; міжнародний екологічно-правовий статус людини [14].

Висновки

Розглянувши поняття, елементи та види екологічно-правового статусу людини і громадянина, можна зробити висновок, що формування цієї правової категорії на сьогодні практично завершено. Однак для остаточного закріплення цього поняття необхідно на конституційному рівні виділити в окрему категорію екологічні права людини і громадянина в Україні. Це зумовлено, по-перше, важливістю та пріоритетністю такого виду прав; по-друге, необхідністю систематизації конституційних норм, що прямо чи опосередковано формують екологічно-правовий статус людини і громадянина в Україні.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: Офіційне видання. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2006. – 80 с. – (Із змінами від 08.12.2004 р.).
2. Малишко М. І. Екологічно-правовий статус людини в Україні. – К.: УНА, 2001. – С. 3.
3. Кистяковский О. Ф. Лекции по общему государственному праву // Марченко М. Н. Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. – М., 2004. – Т. 2: Право. – С. 349.

4. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1910 – 1912 гг.) // Марченко М. Н. Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. – М., 2004. – Т. 2: Право. – С. 460, 461.
5. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій в схемах. – К.: Вентурі, 1996. – С. 7.
6. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 1996. – С. 8 – 11.
7. Там само. – С. 8 – 11.
8. Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2002. – С. 10.
9. Конституція України ... – 80 с.
10. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. – Харків; Київ, 2003. – С. 180.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №22/23. – С. 198.
12. Земельний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №3/4.
13. Про охорону навколишнього природного середовища ... – С. 198.
14. Малишко М. І. Екологічно-правовий статус людини в Україні ... – С. 5.

V. Voloshchuk

ECOLOGICAL AND LEGAL STATUS OF PERSON AND CITIZEN IN UKRAINE

The author depicts the ecological status of a person and a citizen that is determined by a great deal of normative and legal acts of various institutions and branches of Ukrainian ecological law.

Key words: legal status of persons, ecological and legal status of a person, ecological law, judicial responsibility, classification of ecological laws, natural resources, environment.

УДК 329:324:342.81

П. Ворона

ПАРТІЙНІ ПЕРЕДВИБОРЧІ ПРОГРАМИ ЯК МАРКЕТИНГОВИЙ МЕТОД ПОПУЛЯРИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Досліджено особливості програм політичних партій України, тобто особливості їх побудови і специфіку програмових ідеологічних засад. Розкрито причини недосконалості партійних документів та їх роль у виборчому процесі.

Ключові слова: вибори, політична партія, партійні програми, ключове повідомлення, меседж, іменні блоки.

Для ефективного проведення політики, спрямованої на захист інтересів людини, необхідним є подальше закріплення і розвиток демократичних основ української державності, яка в своєму розвитку повинна орієнтуватися на впровадження та реалізацію кращих моделей світової демократії і відповідати історичним державно-правовим та національно-культурним традиціям українського народу. І не останнє місце у розвитку демократичних основ держави належить політичним партіям. За словами О. Ренnea, “політичні партії створили демократію” і “сучасна демократія не уявляється інакше, як у партійному вигляді” [1]. Тому проблема партійних програм є однією з ключових у питанні підвищення ролі партій у політичній системі та у розробці пропозицій щодо удосконалення системи публічної влади. Вивченню окремих аспектів партіології (науки про політичні партії) присвятили багато праць такі науковці, як: В. Баштанник (партії і місцева влада), Я. Бурч, Д. Горшков, В. Кампо, А. Зельницький, П. Удовенко (партії у виборчому процесі), В. Куйбіда (діяльність РУХу), А. Пахарев (перспективи української багатопартійності), І. Поліщук, М. Примуш (демократія і політичні партії), О. Конотопцев (імперативний мандат), О. Радченко (використання адмінресурсу), а також зарубіжні дослідники – Ю. Древаль, М. Дюверже та інші. Але вивченню програм політичних партій науковцями приділено недостатньо уваги, тому мета статті – дослідити особливості програм політичних партій в Україні в сучасних політичних умовах.

В усталених демократіях програми політичних партій містять їх позиції щодо шляхів розвитку основних сфер суспільного життя та засоби вирішення нагальних суспільних проблем. В Україні політичні партії також розробляють програмні документи, що є необхідною умовою для реєстрації партій, а виборчі платформи партій загалом відповідають власне партійним програмам, проте мають ухил до популізму та не розраховані на серйозний аналіз з огляду оцінки можливостей їх реалізації. Найхарактернішими недоліками партійних програм є: по-перше, визначення цілей, проте без зазначення засобів, якими передбачається їх досягти; по-друге, зазвичай партії уникають наведення в програмах конкретних завдань, цифрових показників, термінів реалізації тощо.

Нині громадяни України голосують, орієнтуючись переважно не на зміст партійних програм, а на особистості лідерів, що підтверджується, зокрема, створенням “іменних” блоків у парламентських кампаніях 2002 та 2007 рр. Згідно з даними соціологічних досліджень лише незначна частина громадян вважають, що партії слугують інтересам виборців, тоді як переважна більшість виборців вважають, що партії відстоюють інтереси партійних лідерів та фінансових та бізнесових структур.

Звітність за виконання партіями висунутих ними програм не має системності та використовується переважно як технологічний засіб пропагандистських кампаній напередодні виборів. Лише деякі з парламентських партій регулярно звітують про свою діяльність у Верховній Раді через партійні мас-медіа та під час безпосередніх зустрічей із виборцями. Програмні ініціативи партій у Верховній Раді, що безпосередньо не стосуються виборів, є зазвичай лише “довготривалими інформаційними приводами”, що мають на меті утримання партії в полі зору засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Зазначене є одним із чинників, що спричиняють низький рівень довіри громадян до політичних партій та незадоволення діями їхніх представників у парламенті. На нашу думку, має існувати безпосередній зв’язок між програмою партії, передвиборною партійною програмою і урядовою програмою (якщо партія входить до урядової коаліції). І хоч іноді інтереси створення коаліцій вимагають компромісів партій з приводу певних підходів, такі компроміси не повинні порушувати принципових програмних засад політичних партій. Вважаємо, що для підвищення якості партійних програм необхідно внести зміни та доповнення до Закону України “Про політичні партії в Україні”, що передбачають чіткі вимоги до структури та змісту партійних програм і забезпечити взаємообумовленість партійної програми, виборчої платформи партії та програми діяльності парламентсько-урядової коаліції, а також обов’язкове застосування партійних програм як підґрунтя для діяльності партії та її парламентської фракції [2].

Програми політичних партій і їх виборчі програми суттєво відрізняються. По-перше, якщо програма партії, конче необхідна при її реєстрації, не обмежена в розмірах і становить, як правило, досить масивний документ її пропозиції і бачення розвитку країни на сьогодні і в майбутньому, то передвиборні програми політичних партій обмежені в розмірах, згідно з вимогами Закону України “Про вибори народних депутатів України” [3] не повинна перевищувати трьох тисяч друкованих знаків та сама ж норма, передбачена і в Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [4]. І тому саме у передвиборних програмах проявляється майстерність вітчизняних політиків і політтехнологів подати виборцям найпривабливішу “маркетингову обгортку” своєї партії, тобто програму, але дуже обмежено у шпальті.

По-друге, здебільшого своїй передвиборні програми політичних партій дуже схожі між собою за декларованими цілями, пропагують одні і ті ж цінності, шляхи досягнення цілей. Для порівняння візьмемо передвиборчі програми партій – переможців дострокових виборів до Парламенту України 2007 р.

У передвиборчій програмі блоку “Наша Україна – Народна самооборона” зазначається: “Скасуємо депутатську недоторканість: закон один для всіх. Ліквідуємо депутатські привілеї: безкоштовні квартири, відпочинок та лікування в елітних закладах, авіаперельоти. Створимо національне антикорупційне бюро, яке перевірить відповідність видатків високопосадовців задекларованим доходам” [5]. У передвиборчій програмі виборчого блоку політичних партій “Блок Юлії Тимошенко” “Український прорив” зазначалося: “Влада корумпована, бо вона безконтрольна. Знищимо корупційний союз влади та тіньового капіталу... Народ на референдумі наділить місцеве самоврядування виконавчою владою та фінансовою самостійністю, спростить процедуру проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, ліквідує пільги та недоторканість усіх посадовців” [6]. У передвиборчій програмі Комуністичної партії України (далі – КПУ) основні тези були такими: “Доленосні питання внутрішньої та зовнішньої політики

вирішуватимуться на всеукраїнських і місцевих референдумах. Буде скасовано недоторканість президента, народних депутатів України, суддів, інших державних посадовців. Депутати всіх рівнів здійснюватимуть свої повноваження на основі імперативного мандату” [7]. Партія регіонів зазначала: “Неухильне дотримання законів зменшить обсяг “тіньової” політики і економіки, сприятиме подоланню корупції в суспільстві” [8]. З цього приводу в програмі виборчого блоку політичних партій “Блок Литвина” йшлося: “...впровадження механізму звітування народних депутатів та їх відкликання; скасування депутатської недоторканості та ліквідація всіх депутатських привілеїв; прирівняти корупцію до державної зради. Запровадити обов’язкове декларування доходів чи витрат не тільки держслужбовців, а й членів їх сімей, всіх осіб, хто розпоряджається їхнім майном, ...позбавляти пенсійного забезпечення держслужбовців, які притягаються до відповідальності за хабарництво, зловживання службовим становищем. Скасувати умовні строки та амністію для засуджених за корупційними статтями” [9].

Як висновок – відмінності між політичними партіями, наявні значною мірою, не у виборчих програмах, а у харизматичних лідерах, що їх очолюють, у складі їх команд та бізнес структур, які їх підтримують та фінансують. І це не дивно, адже перед виборчою кампанією кожна партія або проводить сама, або замовляє соціологічні дослідження проблем виборців, щоб потім викласти їх так, як цього чекає від них виборець. З огляду на це, реальні наміри партій, їх партійні програми суттєво відрізняються від передвиборних програм, часто змінюються залежно від політичної кон’юнктури, інтересів та очікувань виборців. Це можна прослідкувати на прикладі програмних засад Комуністичної партії України.

На вимогу виборчого часу у програмі КПУ змінюється формат відношення комуністів до українських церков. У програмі КПУ 2002 р. зазначено: “Забезпечення свободи совісті та віросповідання. Сприяння створенню віруючим умов для задоволення релігійних потреб, засудження релігійного екстремізму”. У 2006 р. комуністи вже намагаються вести захист Української православної церкви Московського патріархату, осередки якої і так є домінуючими на сході та в центрі України: “Тарантуємо свободу совісті та віросповідання, не допустимо знищення канонічного православ’я” [10]. Ще войовничіше ця тема звучить на дострокових виборах 2007 р.: “Держава захистить канонічне православ’я від націоналістичної експансії та заборонить діяльність тоталітарних сект” [11]. Або як прагматичніше комуністи сприймають боротьбу з безробіттям. У програмі КПУ 2002 р. йдеться: “До 2005 р. подолати в основному безробіття”, а у програмі 2006 р. зазначено: “Сформуємо дієву державну програму ліквідації безробіття і створення нових робочих місць” [12], “Будуть створені умови для забезпечення загальної зайнятості [13] (2007 р.)”. Висновок один – змінюючись, кон’юнктура політичного ринку змінює і програми партій, роблячи їх правдивішими й привабливішими для електорату.

По-третє, суттєво відрізняється сама структура програм. Вони, як правило, будуються за блоками-напрямами суспільного розвитку, серед яких: державне будівництво, духовне життя, правова сфера, економічне життя, соціальна сфера, зовнішня політика тощо. Усі ці розділи містять, як правило, суттєві об’рунтування того чи іншого шляху розвитку сфери життя в баченні партії, включаючи математичне об’рунтування. Структура передвиборних програм, як правило, складається з ключових повідомлень, а також із меседжів. І хоча, на думку багатьох науковців, ці політтехнологічні поняття тотожні, ми вважаємо ключове повідомлення значно ширшим за змістом, об’ємом і

смісловим навантаженням, а меседж ми ототожнюємо із коротким політичним слогоном, який має важливе (основне) смислове навантаження.

Розробка ключового повідомлення партії є процесом, який починається тоді, коли складається програма. Програма, заява (не більше 4–6 сторінок) є розробкою про тверді політичні принципи та курс партії. Програма повинна пояснювати, чому партія була сформована, які в неї ідеали та ідеї, вона повинна зрозуміло пояснювати курс партії та як він буде втілюватися.

Простою відвертою мовою в програмах пояснюється те, за що/проти чого партія виступає, та суть напрямків її роботи. Більша частина програм показує детально пріоритети партій, чому і в яких питаннях суспільно-економічного життя країни партії пропонують альтернативу іншим політичним партіям.

Як проходить цей процес у країнах усталеної демократії? Для прикладу візьмемо розробку курсу та програми Канадської нової демократичної партії (далі – НДП). Курс НДП розроблений на кількох рівнях, обговорюється, вносяться поправки та приймається на зборах раз у два роки. Ідеї курсу та документи НДП, які розробляються закритими зборами з партійних питань та інтересів, партійним дослідницьким відділом та партійними активістами, розповсюджуються та обговорюються між зборами. Напередодні зборів керівництво просить місцеві організації зустрітись для формулювання резолюцій. І, нарешті, резолюції виголошують у залі з'їзду для обговорення та поправок, потім приймаються чи ні шляхом голосування.

Програма НДП розробляється, виходячи з курсу зазначеної партії, за допомогою серії регіональних комітетів, які працюють над певними питаннями. Потім вносяться поправки і програма схвалюється загальнодержавним конгресом. Ключове повідомлення НДП постійно розробляється/покращується чи оновлюється штатом цієї партії та зв'язківцями шляхом консультацій з головою та виконавчими особами згадуваної партії [14].

Майже ідентичним шляхом у політичних партіях України демократичного спрямування створюються і їх програми. І також закладаються в їх зміст ключові повідомлення, що характеризують партію та вказують на її відмінність від опонентів, створюючи їй емоційне забарвлення для того, щоб запам'ятатися виборцям. Це певна основа, яка складається з цінностей і підтримує позицію політичної сили – кандидата з усіх питань і показує, з чим вона іде на вибори. Ключове повідомлення – це швидше політична заява, аніж ставлення до різних питань. Загалом це спрощена, стиснута форма цінностей та пріоритетів програми партії. Хоча кількість можливих ключових повідомлень необмежена. Нижче подаємо декілька прикладів із програм партій, що увійшли до Парламенту України на дострокових виборах 2007 р.

Із передвиборчої програми Партії регіонів: “Молодь отримає нові можливості, які докорінно змінять її життя на краще; українській армії – гідну перспективу; родюча земля – багаті селяни” [15].

Із передвиборчої програми блоку політичних партій “Блок Юлії Тимошенко”: “Посилимо кримінальну відповідальність за корупційну діяльність до довічного ув'язнення; повернемо наших заробітчаних із закордону в Україну; забезпечимо завершення вступу України до СОТ” [16].

Із передвиборчої програми блоку “Наша Україна – Народна самооборона”: “Очистимо владу та наведемо порядок; зосередимо увагу на потребах людей; забезпечимо конкурентоспроможність України, захистимо приватну власність; відродимо українське село, утвердимо здоровий спосіб життя” [17].

Із передвиборчої програми виборчого блоку політичних партій “Блок Литвина”: “Український народ пограбований, ошуканий і принижений. Бідність – повсякденність для більшості людей. Нинішня влада фактично є декорацією для олігархів, а не владою і волею народу” [18].

Із передвиборчої програми Комуністичної партії України: “Справжнє народовладдя; зростання економіки ітиме на користь народу, а не олігархів ... держава ліквідує дитячу безпритульність протягом трьох років; реально захищені права громадян ... комуністи знають, що і як потрібно робити” [19].

Проаналізувавши основні ключові повідомлення з передвиборчих програм партій, що пройшли до Верховної Ради України, можна зробити висновок, що під понад 75% ключових повідомлень їх програм можуть підписатися всі партії. На жаль, програми мало підкреслюють, ідентифікують самотність, неповторність й оригінальність кожної з партій. Це швидше пов’язано з відсутністю певного досвіду у партійних політтехнологів, відсутністю чіткої ідеологічної градації партій – учасниць виборчого процесу, а також те, що у своєму волевиявленні виборець більше орієнтувався на особистісні характеристики лідерів партій та блоків.

Спроба ідентифікувати партію в свідомості виборця через партійне гасло чи меседж використовувалися постійно (це було на виборах 1998, 2002, 2006, 2007 рр.), але досить активно проявилася на виборах до місцевих рад народних депутатів України 2006 р. Кожна партія мала досить вдале гасло (меседж, слоган), яке легко запам’ятовувалося виборцями. Гасло Партії регіонів – “Стабільність і добробут!” [20]. Блок політичних партій “Блок Юлії Тимошенко” має програму, яка ідентифікується як “Український прорив” [21]. Блок “Наша Україна – Народна Самооборона” – “Для людей – а не для політиків!” [22], на минулих виборах був інший слоган – “Не зрадь Майдан” (влучний приклад невдалого меседжу) [23]. Комуністична партія України – “За народовладдя! Геть диктатуру!” [24]. Виборчий блок політичних партій “Блок Литвина” – “Від безладу до справедливого порядку!” [25].

Більшість партійних організацій на місцевих виборах 2006 р. теж йшли під єдиними партійними гаслами за вказівками київських структур, чим створювали своєрідну вертикаль для виборчих вподобань електорату, але знову ж таки наголошуємо, виборці більше орієнтувались на особистісні якості лідерів, ніж на програми, про що свідчить порівняльна статистика результатів виборів до Верховної Ради України і до місцевих рад.

Мета партійної програми – переконати людей та спонукати їх до дії, тобто віддати голос за партію. Вона здійсниться тоді, коли буде емоційно донесена до виборця і відповідатиме певним вимогам. Після того, як політична партія оголосила свою партійну передвиборчу програму, вона повинна бути готова пояснити курс, який пропонує для того, щоб нагодувати країну чи побороти злочинність і корупцію, побороти високу смертність, боротись за справедливість, створити робочі місця чи допомогти селу. Найчастіша помилка полягає у тому, що програми побудовані без практичних напрямків та ідей для її підтримки і навіть реалізації. Виникають суто популістські програми, які реалізувати практично неможливо, але вони звучать привабливо.

Якщо партія обіцяє людям, що вирішить їх проблеми, але не може сказати як, то виборці швидше за все або не повірять, або зроблять це пізніше. Наприклад, курс на створення робочих місць та на економічний ріст повинен розглядатись як практична, реалістична відповідь на першочергові потреби країни та шлях для покращення довготермінових перспектив.

Програми політичних партій чітко регламентовані законом, повинні поважати державність України та основні права і свободи громадян. Відповідності до ст. 7 Закону України “Про політичні партії в Україні” політичні партії повинні мати програму. Програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення. Цей партійний документ є в переліку шести, що необхідні для реєстрації політичної партії [26]. Діяльність партій повинна проходити відповідно до Конституції України, згаданого вище закону, а також інших законів України та згідно з партійним статутом, прийнятим у визначеному законом порядку. Партії забороняються, якщо програмні цілі або дії партій спрямовані на: 1) ліквідацію незалежності України; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України; 4) підрив безпеки держави; 5) незаконне захоплення державної влади; 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; 7) посягання на права і свободи людини; 8) посягання на здоров’я населення.

Окрім іншого, діяльність політичної партії може бути заборонена лише за рішенням суду. У першій інстанції справу про заборону політичної партії розглядає Верховний Суд України [27].

Більшість політичних партій, навіть тих, які на сьогодні є у складі парламентської більшості, фактично не мають достатніх можливостей впливу на формування структур виконавчої влади, відтак – на їх діяльність. Це призводить до того, що взаємодія між партіями і органами виконавчої влади, насамперед на місцях, нерідко відбувається або у вигляді заходів представницького спрямування – засідань консультативних рад, круглих столів тощо, або у вигляді кулуарних переговорів і домовленостей. Є невідкладна потреба запровадження законодавчо визначених механізмів реалізації впливу політичних партій на систему державної влади як у центрі, так і на місцях. Одним із механізмів може бути використана Президентом України ідея круглого столу та підписання Універсалу після кожних парламентських виборів як програми спільних дій урядової коаліції, в якій би знаходили відображення передвиборні програми кожної з партій учасниць.

Окрім того, уже таким механізмом стають пропорційні вибори як до Верховної Ради України, так і до місцевих рад та формування на їх основі виконавчих комітетів. Цей крок забезпечує там їх представництво і реалізацію програмних пропозицій партій, зокрема і у сфері розвитку місцевої демократії.

Політичні партії за умов демократії не просто репрезентують інтереси різних груп, вони оформлюють та об’рунтовують їх ідеологічно – у формі систематизованих програмних вимог щодо влади та політики держави. Партії не обмежуються вираженням різних соціальних інтересів, а й організовують та представляють їх у політичному процесі, беручи участь у боротьбі на виборах за право на участь у виробленні і здійсненні державної політики. Як електоральні машини, партії сприяють розвитку політичної участі, залученню громадян до політики, організації та структуруванню політичного процесу в демократичних системах. Взаємодіючи між собою, з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, політичні партії можуть погоджувати різні, зазвичай протилежні, соціальні інтереси, усуваючи завдяки цьому соціально-класові суперечності та долаючи суспільну напругу без агресії та насилля шляхом компромісу.

Оскільки більшість сучасних партій прагнуть бути партіями для всіх, а не тільки для якоїсь однієї суспільної верстви, вони пропонують суспільству цінності, здатні об’єднати більшість громадян. Партія, здійснюючи електоральну функцію, неминуче впливає на суспільну думку, намагаючись переконати виборців в оптимальності власної

платформи. Обираючи представників однієї з партій, виборець певною мірою (від свідомого вибору політичної платформи до голосування за привабливого лідера) політично соціалізується. Англійський політолог Дж. Блондель зазначав, що “виборці підтримують політичні партії, виходячи з емоційного ставлення до них (негативного або позитивного) та оцінки персонального складу партійної організації, особливо лідерів [28]”. Перераховані функції органічно взаємопов’язані й у своїй єдності характеризують специфіку політичних партій як невід’ємного інституту демократичного суспільства. Ефективність демократичних інститутів та політична стабільність суспільства значною мірою залежать від типу партійної системи, яка утвердилася в певній країні, її узгодженістю з соціокультурними та економічними установами, політичною традицією народу. Особливе місце займають політичні партії в перехідні періоди суспільного розвитку. Це підтверджується досвідом трансформаційних процесів, які відбувалися в ХХ ст. [29]. Навіть полеміка про кризу сучасних політичних партій так і не виявила можливої альтернативи для партій, яка змогла б повноцінно змінити їх у функціонуванні демократичних систем.

Дослідження програм політичних партій Верховної Ради України 2002 – 2007 рр. дає нам можливість проаналізувати їх на предмет “декоративності” чи реальності та практичності програмових засад. Адже не секрет, що за красивою, іноді популістською маркетинговою “вивіскою” партійної програми до органів влади проходять спритні бізнесмени, а то й цілі клани з програмою лобізму своїх економічних інтересів, чи інші категорії активістів партій у пошуках “депутатської недоторканості”, або певних преференцій для власного бізнесу. І необхідно додати, що політичні програми – це лише маркетингове оформлення політичних партій і норма, дотримання якої вимагає чинне законодавство. Але політики, маючи можливість використовувати її для пропагування партійних ідей, роблять це вкрай недостатнього, пропагуючи передусім лідерів партій чи блоків і себе як партійних функціонерів.

Література

1. Фесенко В. Воздействие избирательной системы на роль политических партий в развитии демократии в Украине // <http://www.dep.kiev.ua/confer/Conference%202000/Section%205/Fesenko.Pdf/indexu.html>.
2. Про політичні партії в Україні: Закон України №2365-III від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №23.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України №1665-IV від 25.03.2004 р. – К.: Видавничий дім “Скіф”, 2006. – 140 с.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України №1667-IV від 06.04.2004 р. – К.: ПЦ “Фоліант”, 2005. – С. 61.
5. Голос України. – 2007. – №169. – 21 верес.
6. Там само. – №164. – 14 верес.
7. Там само. – №162. – 12 верес.
8. Там само. – №166. – 18 верес.
9. Там само. – №171. – 25 верес.
10. Зоря Полтавщини. – 2006. – №50. – 22 берез.
11. Голос України. – 2007. – №162. – 12 верес.
12. Зоря Полтавщини. – 2006. – №50. – 22 берез.

13. Голос України. – 2007. – №162. – 12 верес.
14. Демократ. NDI. – 2003. – Жовт.
15. Голос України. – 2007. – №166. – 18 верес.
16. Там само. – №164. – 14 верес.
17. Там само. – №169. – 21 верес.
18. Там само. – №171. – 25 верес.
19. Там само. – №162. – 12 верес.
20. Там само. – №166. – 18 верес.
21. Там само. – №164. – 14 верес.
22. Там само. – №169. – 21 верес.
23. Зоря Полтавщини. – 2006. – №49. – 20 берез.
24. Голос України. – 2007. – №162. – 12 верес.
25. Там само. – №171. – 25 верес.
26. Про політичні партії в Україні...
27. Там само.
28. Blondel J. Political Parties, a Genuine Case for Discontent? – London: Windowood House, 1978. – P. 56.
29. Шведа Ю. Р. Теорія політичних партій та партійних систем: Навчальний посібник. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 528 с.

P. Vorona

PARTIES PRE-ELECTION PROGRAMS, AS MARKETING METHOD OF POLITICAL PARTIES POPULARIZATION

The peculiarities of the political parties programs of Ukraine on the features of their construction and specific programmatic ideological bases are explored. The reasons of party documents imperfection and their role in the electoral process are revealed.

Key words: elections, political party, parties programs, key report, massage, nominal blocks.

УДК 316.613:17(4)

Т. Гарасимів

ПРОБЛЕМА СУТНОСТІ ЛЮДИНИ ТА ПРИЧИНИ ЇЇ ДЕВІАНТНОСТІ У ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ФІЛОСОФСЬКІЙ ТРАДИЦІЇ

Розкрито історико-філософські погляди європейських мислителів на асоціальну девіантну особистість, сутність, мету, зміст та форму виправного впливу на неї.

Ключові слова: особистість, філософська концепція, ендогенні чинники, соціальна норма, девіантна особистість, девіантна поведінка, ціннісні орієнтації, адекватна поведінка, причини девіантності.

Соціальні інститути, вирішуючи завдання виправлення девіантної особистості, послуговуються надбаннями спеціальних дисциплін, якими є, зокрема, юриспруденція, психологія, соціологія, педагогіка, медицина, антропологія. Ці галузі науки вузькоспеціалізовано, різновекторно та, інколи, суперечливо підходять до тлумачення чинників, які спричиняють девіантну поведінку особи, визначення головних ознак девіантної особистості, мети та змісту виправного впливу на неї. Водночас на сьогодні ще не повністю розробленою є філософська концепція виправлення девіантної особистості, яка змогла б інтегрально підійти до визначення причин виявлення особистістю девіантної поведінки, загальних значущих ознак такої особистості, мети та змісту виправного впливу і його якісно нової, з філософського боку об'рунтованої форми.

Актуальність філософського дослідження цієї проблеми обумовлюється також тим фактом, що саме філософська концепція повинна стати методологічним базисом для сукупної діяльності широкого спектру більш вузьких наукових дисциплін у питанні виправлення девіантної особистості.

Представники наукових кіл Заходу, як правило, розглядали виправлення девіантної особистості як завдання вузькоспеціалізованих науково-практичних дисциплін. Зокрема, Е. Подольскі, В. Хейлі, Е. Хутон, Б. Алпер, Г. Шлапп та Е. Сміт виходили з антропологічних концепцій людини і вважали такі дослідження прерогативою медицини та генетики. Своєю чергою, К. Меннінгер, Д. Ейбрахамсен, Ш. Глюк, Е. Глюк, Г. Годдард, Е. Фачс та К. Хіате, розглядали вплив на девіантну особистість як сферу діяльності психіатрії та психології.

Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: С. Фаренюк, В. Філонов, М. Сулицький, Г. Радов, Л. Карнозова, О. Ізраїл та інші, які вважають, що стан соціально-філософського опрацювання проблеми сутності людини, причин її девіантності, а також виправлення девіантної особистості залишається на сьогодні вкрай недостатнім для визначення його мети, змісту та соціальної форми.

Мета статті полягає у розкритті соціально-філософських засад виправлення шкідливої для суспільства девіантної, передусім делінквентної, особистості, дослідженні історико-філософських тлумачень феноменів “людина”, “особистість” та поглядів на девіантну поведінку.

Наукове становлення і формулювання поняття “девіантність” триває із кінця XIX до середини XX ст.

Французький соціолог Е. Дюркгейм (1858 – 1917 рр.) у своїх творах “Про розділення суспільної праці” (1893 р.), “Метод соціології” (1895 р.) та “Самогубство” (1897 р.)

пропонує та аналізує поняття “аномія”, яке, на його думку, означає відсутність у колективному житті унормовуючого прикладу [1], стан ціннісного та нормативного безладу, що характерний для перехідних і кризових станів суспільства [2]. Зокрема, вчений наполягає на тому, що аномія загалом виникає внаслідок розвитку примітивного, але солідарного та відносно однорідного суспільства. Еволюціонуючи, таке суспільство втрачає однорідність, праця людей стає розділеною, відбувається урбанізація та індустріалізація, що спричиняють погіршення загальної моральної інтеграції соціуму. Вчений також зауважує, що саме аномія спричиняє негативні зміни ціннісних орієнтацій у тих громадян, які починають схилитися до спотворених, антигуманних, девальвованих, штучних цінностей [3]. Не використовуючи прямо поняття “девіантність”, Е. Дюркгейм для позначення “аномічних” проявів, зокрема злочинності та самогубства, послуговується поняттями “моральна дисципліна”, “норма”, “аномалія”, “соціальна патологія”, “анормальність” [4, 5]. За цього вчений наголошує на відносності визнання такими певних видів поведінки, які у різних соціумах можуть визнаватися і нормативними, і “патологічними”, внаслідок відносності моральних норм.

Одним із перших науковців, які безпосередньо ввели і широко застосовували у повсякденній науковій практиці поняття “девіація” та “девіантна поведінка”, вважається відомий американський соціолог Р. Кінг Мертон. Послугуючись у своїх дослідженнях дюркгеймівським поняттям аномії, Р. Кінг Мертон вважає, що під поняттям “девіантна” повинна розглядатися поведінка такої особистості, яка при досягненні визначених культурою соціальних цілей є обмеженою при застосуванні інституціоналізованих засобів [6]. Основними видами такої поведінки, яка відхиляється від суспільних нормативів, він називає такі: “інновація”, “ритуалізм”, “ретритизм” та “заколот” [7]. Вдаючись до цих форм поведінки, особистість, прагнучи до мети, не має, ігнорує або спотворює дозволені та бажані у соціумі (інституціоналізовані) засоби і, як правило, скоює девіантні, морально засуджувані вчинки. У контексті цього підходу вчений зазначає, що безумовно нормативною може вважатися лише комформна поведінка особистості, яка є надзвичайно рідкісною, а під “девіантною” (такою, що не відповідає наказам та розпорядженням) повинен розумітися надзвичайно широкий спектр поведінкових реакцій – від морально засуджуваної до неправової.

Свою чергою, інший відомий представник соціологічної науки Заходу І. Гоффман (1922 – 1982 рр.) розвиваючи мертонівське бачення, наголошує, що всі члени соціуму можуть розглядатися як більшою чи меншою мірою девіантні, оскільки ніхто повною мірою не відповідає усім без винятку нормативам прийнятної поведінки, а за певних обставин кожна людина обов’язково виявляє суспільно засуджувані якості.

З часом поняття “девіантність” набуває надзвичайно широкого та багатозначного застосування у гуманітарній науці. Однак водночас із зазначеним вище тлумаченням, яке наводиться у низці довідкових видань [8], наука ХХ ст. виявляє сталу тенденцію щодо звуженого аналізу найбільш суспільно небезпечних проявів девіантності, одним із яких є злочинна поведінка. Саме цей, найбільш суспільно шкідливий різновид девіантної поведінки, як правило, аналізується такими науковими дисциплінами, як кримінологія, соціологія, психологія, які досить звужено підходять до вивчення цього феномену, послуговуючись своїм специфічним методологічним апаратом, завданнями та можливостями. Відповідно до цього проблема впливу на девіантну особистість, її виправлення, як правило, вирішується нині не загальнонауково, а “роздроблено”. Іншими словами, на сьогодні доволі відчутна відсутність цілісної філософської концепції щодо

виправлення девіантної особистості, яка дала б можливість інтегрально визначити причини виникнення такої поведінки, а також загальні ознаки особистості, яка її виявляє.

Необхідність залучення філософії до вивчення зазначеної проблеми пояснюється тією обставиною, що саме вона є інтегруючою науковою дисципліною, що здатна цілісно розглянути девіантну особистість і з'ясувати методологічні засади виправного впливу на неї.

Філософське дослідження означеної проблеми насамперед потребує з'ясування філософської сутності понять “людина” та “особистість”, а також аналізу причин, які призводять до формування девіантної особистості.

З позицій філософської науки проблема сутності феноменів “людина” і “особистість” безпосередньо впливає із первинного філософського питання відношення душі до тіла, мислення до буття та свідомості до матерії. Упродовж історії філософії воно мало численні шляхи вирішення, викликаючи різні філософські тлумачення сутності цих феноменів, причин девіантної, асоціальної та злочинної особистісної поведінки, а також різні бачення щодо мети, змісту та форми впливу на таку особистість.

Як і філософія античності, середньовічна філософія є специфічним поєднанням християнської теології та філософії античності, причому найголовнішою ідеєю для цього періоду є ідея монотеїстичного Бога. З огляду на це, основним джерелом світогляду у цей історичний період вважалася Біблія як одкровення надприродного Бога – тлумачення цього документу становить головний зміст середньовічної релігійно-філософської думки.

Що стосується філософських поглядів на людину, то їх пронизує дуалізм – середньовічні філософи, подібно до античних мислителів, вважали, що людина складається з душі та смертного тіла – за цього вчені тлумачили ці дві складові людини відповідно як божественне та земне, сакральне та гріховне, добре, моральне та зле начала. Необхідно також зауважити, що поняття людської особистості у цю добу перебуває на початковій стадії формування і лише у творах представників пізньої схоластики (зокрема Т. Аквінського) набуває порівняно більшої конкретизації – під особистістю починає розумітися конкретна людина, яка має неповторну душу та тіло, неповторні розумові здібності, моральність, а також вольові якості. Не забуваймо однак, що це поняття здебільшого вживалося для характеристики людини, яка подолала пута тілесного начала, тобто насамперед до Ісуса Христа, а також інших священних для християн осіб, які вели аскетичний спосіб життя.

Зауважимо такі характерні відмінності поглядів середньовічних філософів від поглядів мислителів античності:

- по-перше, античні мислителі наділяли душу одночасно як моральними, добродісними, так і негативними, асоціальними атрибутами – середньовічні ж філософи одностайно вважали, що моральність та добродісність притаманні лише душі людини, а все гріховне є атрибутами тіла;

- по-друге, середньовічні мислителі стверджували, що нормальний стан людини не зводиться до простого панування розумової, моральної складової людини над нерозумовою – вони постійно акцентували увагу на опозиції, постійній боротьбі між ними, у ході якої відбувається приборкування нечистих, нерозумових та гріховних тілесних потягів.

З аналізу ми також можемо бачити, що добродісна та відповідальна поведінка людини, згідно із середньовічною філософською ідеєю, є певним різновидом аскетизму – продуктом перемоги духовної, моральної, божественної складової людини над плотською. Вирішальним чинником, завдяки якому така перемога стає можливою, усіма

мислителями називалася всеосяжна віра людини у Бога, Ісуса Христа та слідування заповідям Євангелія, внаслідок чого особистість отримує духовну підтримку і стає моральною та доброчесною. Іншими словами, нормативність поведінки людини була тісно пов'язана з християнською релігійністю – уявленнями про надприродне, що розглядалися як пряма мотивація до діяльності.

Водночас ми бачимо, що феноменологічно девіантність (злочинність, гріховність та зіпсованість) людини розглядаються і в античності, і у добу Середньовіччя в одній площині з аморальністю. За цього головною причиною аморальної та злочинної поведінки середньовічні філософи вважали слабкість віри у Бога – цей стан, своєю чергою, призводить до послаблення морального, душевного, розумового та вольового контролю над низькими тілесними жаданнями і, зрештою, до отваринення, зіпсованості та гріховності людини, під чим розумілося падіння її моральності. Іншими словами, тілесна гріховність та первородна зіпсованість людини виступає у якості другорядної ендегенної причини девіантності.

Відзначимо також, що людина, її поведінка розглядалися в часи Середньовіччя невідривно від поняття свободи, яка розумілася як довільна діяльність за умови дотримання вимог християнської релігії, християнської відповідальності.

Окрім цього, важливо зауважити, що девіантною, злочинною у європейському Середньовіччі визнавалася не лише гріховна поведінка та діяльність, але і відповідні наміри, думки. За цього навіть нереалізовані безпосереднім вчинком, вони могли розглядатися як прояви християнської непокори та ересі. За такі думки, а тим паче вчинки, на думку тогочасних мислителів, повинна була наступати сувора кара, яка переслідувала цілком конкретну мету – приборкання гріховних тілесних проявів, жадань, потягів, а також одночасне прищеплення людині християнської віри. За цього будь-яка людина, на думку теологів, несла відповідальність не тільки за власну гріховність, але і за первинне гріхопадіння Адама, яке, як вважалося, спричинило первинний потяг людей до пороку.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що незаперечною заслугою філософії ранніх періодів є привнесення до розуміння причин девіантності (відхилення від слідування моральним нормативам) саме ендегенних чинників людської суті, що є невіддільними від неї. За цього філософи загалом наголошували, що особа, яка виявляє таку поведінку, втрачає головні ознаки людини, а тим паче особистості, якими є моральність та розумовість, а тому не має права на свободу і повинна бути позбавлена її та вилучена з суспільства, яке, своєю чергою, покликане культивувати моральність та доброчесність.

Розвиток людини – це її самореалізація у процесі діяльності. Але самореалізація пов'язана з безліччю варіантів поведінки, зокрема й суспільно небезпечних. Зокрема, правила гідної поведінки потрібні для запобігання конфліктам і сприяння співробітництву через усунення деяких джерел невпевненості [9]. Правила (норми) поведінки допомагають людині краще орієнтуватися серед моральних і правових цінностей свого соціального середовища, насамперед у ситуації, коли людина, відчуваючи “жахливий тиск на себе щоденно зростаючої інформації” [10], іноді здатна неадекватно сприймати життєві труднощі.

Отже, свобода вибору поведінки і корекція такої свободи суспільним середовищем – це органічне поєднання об'єктивного та суб'єктивного факторів реалізації свободи волі. Знання у поєднанні з вихованням – рушійний інтелектуально-вольовий інструментарій, за допомогою якого людина орієнтується у різних життєвих ситуаціях.

Для осмислення сталості та мінливості соціальних норм треба враховувати основу взаємозалежності їх властивостей, а саме: спадкоємність рис організації субстрату руху –

як прогресивного, так і регресивного. Передача певного типу організації є проявом сталості руху та розвитку. Відбувається “передача структури” за ланцюгом причинно-наслідкового зв’язку, яка є нескінченною. Проявів таких структурних особливостей соціуму багато. Це, наприклад, існування колективного несвідомого (архетипу), відкритого К. Юнгом, яке є загальним для всіх поколінь психічним образом найбільш еволюційно виправданих форм поведінки; вони втілюються в дійсність, опредметнюються в процесі суспільної практики.

Соціальна норма, як і правова, тоді істинна, коли вона адекватна конкретному об’єкту пізнання, що знаходиться в певному просторово-часовому континуумі. Така адекватність обумовлена рухливою сутністю самої істини, яка, зокрема, повинна розвиватися синхронно змінам у суспільстві, яке відображається. Л. Толстой писав: “Істина в русі – тільки” [11]; і далі: “Треба любити істину так, щоб кожна хвилину бути людяним, пізнавати вищу істину, опредметнювати все того, що раніше вважалося істиною” [12].

Кожна істина як будь-яке “окреме” є суперечливою єдністю “загального” і “одиничного”. Саме одиничне – найбільш динамічна частина істини, бо його зміни швидше за все відображають зміни об’єктів пізнання. Але між загальним і одиничним (особливим) в істині відтворюється суперечливий взаємозв’язок необхідності та випадковості, коли накопичення змін в одиничному (при досягненні певної міри) перетворює загальне, а істина значною мірою поновлюється.

Дотримання, корекція або відмова від попередніх істин ніколи не буває абсолютною. Саме на цьому базується спадкоємність людської культури, культура ж “складає велику частку того, що робить нас людьми” [13]. У суспільній свідомості завжди залишаються певні форми людської поведінки як загальнолюдські цінності.

Культура є і обов’язковим, вихідним елементом ранньої профілактики передзлочинної та злочинної поведінки. Саме ця її особливість, на думку більшості філософів, утілюється в культурних традиціях стосовно моральних правил співжиття. Культурні традиції розглядаються як механізм акумуляції та передачі соціально-історичного позитивного життєвого досвіду людей [14], що активно впливають на всі сфери суспільної та індивідуальної життєдіяльності, зокрема на правослухняність. Вони виникають і розвиваються у результаті освоєння світу, виступаючи одночасно як елементи складного механізму регулювання соціального життя. Традиція є такою інформаційною характеристикою культури, яка однаково виражає всі без винятку сфери суспільного життя з акцентуванням саме на їх корисності. У традиціях загалом відображається соціально стереотипізований позитивний, зокрема і правовий, досвід.

Характерними особливостями організації будь-яких складноорганізованих систем є і інтеграція, і диференціація, які одночасно передбачають та заперечують одна одну. Диференціація системи, як правило, є показником прогресивної спрямованості процесу розвитку. Але до певного моменту, тобто до того, як вона починає загрожувати цілісності самої системи. Тоді продовження прогресивного розвитку відбувається вже на основі інтеграції сформованих (внаслідок попередньої диференціації) частин. Відповідно, регрес у цей час буде проявлятися у дезінтеграції частин системи, розпаді зв’язків між ними. Зменшується й кількість самих частин, порушується система розподілу їх функцій.

Висновки

Проблема виправлення девіантної особистості, яка виявляє, зокрема, злочинну поведінку, нерозривно пов’язана з історико-філософським та соціально-філософським аналізом сутності людини, особистості, причин девіантної поведінки, а також змісту та форми виправлення.

Історико-філософський аналіз загалом засвідчив, що європейський філософський досвід істинує різноманітні варіанти тлумачення цих феноменів та процесів.

Отже, коли йдеться не про тактику, а про стратегію боротьби з суспільно небезпечною девіантною поведінкою, то потрібно враховувати всі основні її аспекти. А це, передусім, світоглядні установки суспільства і людини, які завжди обумовлені певними філософськими уявленнями про навколишній світ. Тип взаємозв'язку суспільного й індивідуального світогляду залежить від існуючої політичної і правової системи, від суті соціальної психології, психологічної та моральної позиції конкретної особи. Це дає можливість суспільству точніше визначити складні шляхи до майбутнього, рух до якого буде супроводжуватися найменшими втратами й найбільшими досягненнями в реалізації мети побудови гуманного суспільства, де б у центрі уваги були інтереси людей і панували правопорядок та громадський спокій.

Література

1. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / Пер. с фр. – М.: Наука, 1990. – 575 с.
2. Дюркгейм Е. Самоубство: соціологічне дослідження / Пер. з фр. – К.: Основи, 1998. – 519 с.
3. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда... – 575 с.
4. Там же. – 575 с.
5. Дюркгейм Е. Самоубство... – 519 с.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура (фрагменты). – К.: Видавництво інституту соціології, 1996. – 112 с.
7. Там же. – С. 90, 91.
8. Аберкомби Н., Хилл С., Тернер Б. Социологический словарь / Пер. с англ. – М.: ОАО “Издательство “Экономика”, 1999. – 428 с.; Большой толковый социологический словарь (Collins): В 2 т. / Пер. с англ. – М.: Вече; АСТ, 1999. – Т. 1: А – О. – 544 с.
9. Хайек Ф. А. Право, законодательство і свобода. Міраж соціальної справедливості: У 2 т. – К., 1999. – Т. 2. – С. 61.
10. Швейцер А. Благоговение перед жизнью. – М., 1992. – С. 24.
11. Толстой Л. Н. Полное собрание сочинений: В 90 т. – М., 1928. – Т. 47. – С. 201.
12. Гіденс Е. Соціологія / Пер. з англ. – К., 1999. – С. 62.
13. Толстой Л. Н. Полное собрание починений... – Т. 58. – С. 170.
14. Маркарян Э. С. Теория культуры и современная наука. – М., 1983. – С. 151, 152.

T. Harasymiv

PROBLEM OF HUMAN ESSENCE AND REASONS OF ITS DEVIANTITY IN EUROPEAN PHILOSOPHICAL TRADITION

Historical and philosophical views of European thinkers on asocial deviant personality are revealed and the essence, aim, content and forms of influence on one are described.

Key words personality, philosophical conception, endogenic factors, social norm, deviant personality, deviant behaviour, valuability orientations, adequate behaviour, causes of devianity.

УДК 355.45:314.74(477+470+571)

Е. Дробко

ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Проаналізовано найновіші законодавчі і підзаконні акти Російської Федерації щодо трудової імміграції іноземних громадян. Досліджено форми, методи та напрями державної імміграційної політики Росії. Запропоновано шляхи вирішення найактуальніших проблем, пов'язаних із трудовою еміграцією українських громадян до Росії.

Ключові слова: Росія, Україна, імміграція, трудова міграція, міграційна політика, правове регулювання, національна безпека.

Поняття “трудова міграція” та “демографічна безпека” тісно пов'язані між собою в кожній державі. Імміграційна політика – Росії безпосередньо впливає на демографічну ситуацію в Україні. Питання загострення демографічної кризи, відтік учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі держави, нелегальна міграція – всі ці питання, відповідно до ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” № 964-IV від 19.06.2003 р. [1] (в редакції закону від 14.01.2006 р.), віднесені до основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві. Питання трудової міграції як чинника демографічної безпеки набуло висвітлення у наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Серед російських вчених цій темі присвячені наукові праці В. Іонцева, А. Топіліна, Л. Рибаківського, І. Івахнюк, С. Соболевої, О. Чудаєвої, Г. Вітківської, Є. Красинця, Т. Куценко та інших.

Серед українських вчених у цьому напрямі привертають увагу наукові праці О. Хомри, А. Платонова, І. Черленяка, І. Вашкеби, М. Товта, Д. Лук'яненка, А. Поручника, О. Малиновської, І. Кухти та інших, у яких найбільше уваги відведено питанням міграції та національної безпеки.

Проте в національній науковій літературі ще не достатньо наукових праць, у яких би одночасно поєднувались питання трудової міграції громадян України, національної безпеки і, як наслідок, – розробка та реалізація можливих управлінських заходів щодо розглянутих питань.

Для того ж, щоб ситуація з трудовою еміграцією громадян України за межі держави, зокрема в Російську Федерацію (далі – РФ), не вийшла з-під контролю і залишалася керованою, аби максимально зменшити її негативні наслідки, необхідно на державному рівні приймати кваліфіковані управлінські рішення.

Що стосується Російської Федерації, то за останній період відбулись певні зміни в законодавчих актах цієї країни, були прийняті нові підзаконні акти які суттєво впливають на формування її імміграційної політики. А основні положення цих всіх без винятку документів сформульовані так, що створюють загрозу національним інтересам України, передусім її демографічній безпеці. Свою проблему скорочення населення Росія намагається вирішити за рахунок найближчих сусідів – насамперед України.

Мета статті – проаналізувати законодавчі та підзаконні акти Російської Федерації щодо формування її імміграційної політики як чинники, що впливають на демографічну

безпеку України. У цьому контексті пропонуються напрями формування державної міграційної політики України з урахуванням її стратегічного курсу на членство в Європейському Союзі (далі – ЄС).

Нещодавно людство пододало черговий історичний бар'єр, навіть не помітивши цього. Починаючи з кінця 2003 р., більшість жителів планети проживають у країнах або ре'іонах світу, де народжуваність не перевищує 2,1 дитини на одну жінку – рівень, що відповідає простому відтворенню поколінь [2].

Не стали винятком із цього “правила” й країни Співдружності Незалежних Держав (надалі – СНД). Усі країни СНД переживають тяжку демографічну кризу. Росія та Україна стали першими із найбільших країн Європи, де народжуваність стала нижчою рівня простого заміщення поколінь.

Криза постперехідної народжуваності означає кризу відтворення населення: воно перестає себе відтворювати, нетто-коефіцієнт відтворення стає менше одиниці.

Ця криза виникла в СРСР задовго до його розпаду. В Україні нетто-коефіцієнт відтворення населення не досягає 1 з початку 60-х рр. XX ст., у Російській Федерації – з 1964 – 1965 рр. (окрім 1986 – 1988 рр.) [3].

Те, що, незважаючи на низькі значення нетто-коефіцієнта відтворення, природний приріст населення Росії та України тривалий час залишався позитивним, пояснюється особливостями вікової структури населення цих країн. Однією з цих особливостей була ненормально низька кількість людей похилого віку у 70-ті – 80-ті рр. (покоління, що народилося в першій чверті XX ст. та яке понесло найбільші втрати під час Другої світової війни), внаслідок чого абсолютна кількість смертей у ці роки була відносно невеликою порівняно із кількістю народжень. Окрім того, завдяки вищій народжуваності в нещодавньому минулому, у віковій структурі був накопичений певний потенціал демографічного зростання.

У міру того, як цей потенціал вичерпувався, природний приріст населення неухильно скорочувався, поява від'ємного природного приросту ставала усе більше неминучою. Політичні події початку 90-х рр. XX ст. лише трохи наблизили настання цього невідворотного моменту. Від'ємний коефіцієнт природного приросту встановився на Україні з 1991 р., у Росії – 1992 р. [4].

За даними перепису 1989 р., населення Російської Федерації становило 147,4 млн. осіб [5]. За даними Федеральної служби державної статистики чисельність постійного населення Росії станом на 1 січня 2007 р. становила 142,2 млн. осіб і за 2006 р. зменшилася на 561,2 тис. осіб (за 2005 р. – на 720,7 тис. осіб). Скорочення чисельності населення відбувалось внаслідок природного скорочення населення, яке в 2006 р. зменшилось порівняно з 2005 р. на 157,0 тис. осіб. Збільшення міграційного приросту на 18,6% компенсував чисельні втрати населення [6].

На думку вчених, Російська економіка не виживе без залучення праці мігрантів. На сьогодні абсолютна більшість експертів-економістів переконані, що заплановане на найближчу перспективу економічне зростання, навіть при реальному підвищенні продуктивності праці, неможливе без масштабного поповнення трудових ресурсів за рахунок міграції. У багатьох ре'іонах Росії на локальних ринках праці вже зараз існує абсолютний дефіцит робочої сили. До 2015 р. трудові ресурси цієї держави скоротяться на 8 млн. осіб, а до 2025 р. – на 18 – 19 млн. осіб. Максимальне скорочення чисельності населення працездатного віку відбудеться у 2010 – 2014 рр., коли середньорічне зменшення населення цієї вікової групи буде перевищувати 1 млн. 300 тис. осіб. До того

ж, ті когорти населення, які будуть належати до працездатного віку у першій чверті ХХІ ст., уже народилися, тому компенсувати недолік шляхом підвищення народжуваності вже неможливо. Частково заповнити трудові ресурси Росії у цей період можна за допомогою засобів, спрямованих на скорочення смертності серед працездатних громадян, загальне поліпшення здоров'я населення з наступним розширенням вікових меж зайнятості. Однак подібні заходи, навіть якщо такі виявляться порівняно ефективними, не зможуть негайно принести відчутний результат. Міграція більш “еластична”, тобто більш гнучко реагує на зовнішні фактори, і тому здатна дати швидку й масштабну відповідь на виклики найближчого десятиліття [7]. Аби процес залучення іноземців у Російську Федерацію відбувався швидше і був ефективнішим, російська сторона вирішила закріпити його на законодавчому рівні. І це закономірне явище для кожної країни. Проте та імміграційна політика, яку сповідує за останній період Кремль, істотно впливає на демографічну безпеку України.

Нижче ми проаналізуємо низку законодавчих і підзаконних актів Російської Федерації та простежимо напрями формування її імміграційної політики.

28 червня 2006 р. у засобах масової інформації офіційно був опублікований Указ Президента Російської Федерації “Про заходи щодо сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, що проживають за кордоном” №637 від 22.06.2006 р.

Цим указом затверджено:

1. Державну програму щодо сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію її співвітчизників, що проживають за кордоном (далі – Державна програма).

2. План заходів щодо реалізації цієї Державної програми.

Державна програма спрямована на об'єднання потенціалу російських співвітчизників, що проживають за кордоном, із потребами розвитку російських реґіонів.

Цією програмою доповнюється система заходів щодо стимулювання народжуваності, зниження смертності й регулювання міграції, спрямованих на стабілізацію чисельності населення Російської Федерації.

Сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію її співвітчизників, що проживають за кордоном (далі – співвітчизники), є одним із напрямків вирішення демографічної проблеми. Як зазначається у Державній програмі, виховані в традиціях російської культури, ті, що володіють російською мовою, а також ті, які не бажають втрачати зв'язок із Росією, співвітчизники найбільшою мірою здатні до адаптації та якнайшвидшого приєднання до системи позитивних соціальних зв'язків приймаючого співтовариства.

Цілі Державної програми – стимулювання й організація процесу добровільного переселення в Російську Федерацію співвітчизників на основі підвищення привабливості її суб'єктів, а також компенсація природних втрат населення в країні загалом та у її окремих реґіонах шляхом залучення переселенців на постійне місце проживання в Російську Федерацію.

Відповідно до ч. 1 п. III цього документу, Державна програма реалізовуватиметься у період 2006 – 2012 рр. у три етапи відповідно до плану заходів щодо реалізації цієї програми.

У п. IV (Участь у Державній програмі) зазначено, що співвітчизникові, що став учасником Державної програми, видається свідоцтво встановленого Урядом Російської Федерації зразка.

Учасник Державної програми та члени його сім'ї, що спільно переселяються на постійне місце проживання в Російську Федерацію, мають право на одержання державних гарантій і соціальної підтримки, зокрема:

1. На компенсацію за рахунок коштів федерального бюджету видатків:
 - на переїзд до майбутнього місця проживання;
 - на сплату державного мита за оформлення документів, що визначають правовий статус переселенців на території Російської Федерації.
2. На одержання за рахунок коштів федерального бюджету:
 - одноразової допомоги на облаштуваність (“підйомні”);
 - щомісячної допомоги при відсутності доходу від трудової, підприємницької та іншої незабороненої законодавством Російської Федерації діяльності в період до отримання громадянства Російської Федерації, але не більш, ніж впродовж шести місяців.
3. На одержання компенсаційного пакета учасника Державної програми, що включає в себе послуги державних і муніципальних установ дошкільного виховання, загальної й професійної освіти, соціального обслуговування, охорони здоров'я й послуги державної служби зайнятості.

Надання інших державних гарантій, соціальна підтримка, працевлаштування учасника Державної програми, забезпечення його й членів його сім'ї необхідним житлом здійснюються в рамках регіональних програм переселення.

Участь у Державній програмі дає співвітчизникові та членам його сім'ї, що є іноземними громадянами або особами без громадянства, у пріоритетному порядку право на одержання дозволу на тимчасове проживання, посвідки на проживання й на отримання громадянства Російської Федерації.

Потрібно також додати, що, відповідно до п. VII цього документу, для вирішення житлових проблем учасникам Державної програми можуть надаватись іпотечні житлові кредити.

Отже, щоб компенсувати природні втрати населення у Росії загалом, а також у її окремих регіонах, для репатріантів створюються усілякі сприятливі умови, щоб стимулювати їх добровільне переселення в Російську Федерацію на постійне місце проживання.

Ще одним із способів поповнення кількісного складу населення Росії є залучення іноземців до служби у її Збройних силах. Оскільки питання, пов'язані з особливостями умов і порядку прийняття іноземців на військову службу за контрактом у Російській Федерації, її проходження, є темою дослідження окремої наукової праці, то в цій статті ми розглянемо лише питання загального спрямування, що стосуються насамперед аналізу деяких із законодавчих актів Росії, на підставі яких іноземці можуть проходити в РФ військову службу за контрактом.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 15 Федерального закону “Про правове положення іноземних громадян у Російській Федерації” №115-ФЗ від 25.07.2002 р. (у редакції Федерального закону №328-ФЗ від 04.12.2007 р.), іноземці можуть бути прийняті на військову службу за контрактом і можуть бути прийняті на роботу в Збройні сили Російської Федерації, інші війська, військові формування як особи цивільного персоналу відповідно до федеральних законів та інших нормативно-правових актів Російської Федерації.

За цього необхідно додати, що згідно зі ст. 349 Трудового кодексу РФ [8] (в редакції Федерального закону №309-ФЗ від 01.12.2007 р.), на працівників, що уклали трудовий

договір про роботу у військових частинах, установах, військових освітніх установах вищої й середньої професійної освіти, інших організаціях Збройних сил РФ і федеральних органів виконавчої влади, у яких законодавством РФ передбачена військова служба, поширюється трудове законодавство з особливостями, передбаченими федеральними законами й іншими нормативними правовими актами.

Ст. 13 та 14 Федерального закону “Про громадянство Російської Федерації” №62-ФЗ від 31.05.2002 р. (у редакції Федерального закону №328-ФЗ від 04.12.2007 р.) передбачено відповідно умови прийому до громадянства Російської Федерації на загальних підставах та за спрощеною схемою.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 цього закону, іноземні громадяни та особи без громадянства, що досягли вісімнадцятирічного віку і є дієздатними, мають право звернутися із заявою про прийняття їх до громадянства Російської Федерації на загальних підставах, за умови, якщо зазначені громадяни й особи:

а) проживають на території Російської Федерації з дня одержання посвідки на проживання й до дня звернення із заявою про прийняття до громадянства Російської Федерації впродовж п’яти років безперервно, за винятком випадків, передбачених ч. 2 цієї статті. Термін проживання на території Російської Федерації вважається безперервним, якщо особа виїжджала за межі Російської Федерації не більше, ніж на три місяці впродовж одного року. Строк проживання на території Російської Федерації для осіб, що прибули в Російську Федерацію до 1 липня 2002 р. й не мають посвідки на проживання, обчислюється від дня реєстрації за місцем проживання;

б) зобов’язуються дотримуватись Конституції Російської Федерації й законодавства Російської Федерації;

в) мають законне джерело засобів для існування;

г) звернулися в уповноважений орган іноземної держави із заявою про відмову від наявного в них іншого громадянства. Відмова від іншого громадянства не потрібна, якщо це передбачено міжнародним договором Російської Федерації або цим Федеральним законом чи якщо відмова від іншого громадянства неможлива в силу незалежних від особи причин;

д) володіють російською мовою; порядок визначення рівня знань російської мови встановлюється положенням про порядок розгляду питань громадянства Російської Федерації.

Цікавим є зміст ч. 4 цієї ж статті: “Громадяни держав, що входили до складу СРСР, і які проходять не менше трьох років військову службу за контрактом у Збройних силах Російської Федерації, інших військах або військових формуваннях, мають право звернутися із заявою про прийом до громадянства Російської Федерації без дотримання умов, передбачених пунктом а) ч. 1 цієї статті, та без подання посвідки на проживання”.

Що стосується прийому до громадянства Російської Федерації за спрощеною схемою, то відповідно до пункту в) ч. 1 ст. 14 цього закону, іноземні громадяни та особи без громадянства, що досягли віку вісімнадцяти років і є дієздатними, вправі звернутися із заявою про прийняття до громадянства Російської Федерації за спрощеною схемою без дотримання умов, передбачених пунктом а) ч. 1 ст. 13 чинного Федерального закону, якщо зазначені громадяни й особи є громадянами держав, що належали до складу СРСР, одержали середню професійну або вищу професійну освіту в закладах освіти Російської Федерації після 1 липня 2002 р.

Необхідно зазначити, що, відповідно до ч. 4 ст. 14 цього закону, іноземні громадяни й особи без громадянства, що мали громадянство СРСР та які прибули в Російську Федерацію з держав, що були у складі СРСР, і зареєстровані за місцем проживання в Російській Федерації станом на 1 липня 2002 р. або отримали дозвіл на тимчасове проживання в Російській Федерації чи посвідку на проживання, приймаються до громадянства Російської Федерації за спрощеною схемою без дотримання умов, передбачених пунктами а), в) і д) ч. 1 ст. 13 чинного Федерального закону, якщо вони до 1 січня 2009 р. заявлять про своє бажання набути громадянство Російської Федерації.

Отже, Російська Федерація докладає максимум зусиль, щоб на законодавчому рівні закріпити різні положення, за допомогою яких зацікавити можливих репатріантів для переїзду на постійне проживання до Росії. Переважно ставка робиться на молоде покоління іноземних громадян (російських співвітчизників) та інших російськомовних іноземців, які ментально та культурно близькі Росії, які могли б отримати в Російській Федерації середню професійну або вищу професійну освіту. Розрахунок йде на те, що за період навчання такий іноземець чи іноземка обов'язково буде зважувати різні переваги проживання в Росії, “пустить своє коріння” на російській землі, створивши сім'ю, народивши дітей тощо.

Що стосується військової сфери, то у цьому випадку необхідно наголосити на тому, що Україна володіє величезним потенціалом кадрових офіцерів Збройних сил як колишнього СРСР, так і України. Кількісний склад Збройних сил України скорочується і вивільняється велика кількість військовослужбовців, зокрема й тих, які мають бойовий досвід служби в різних “гарячих” точках земної кулі. Російська Федерація дуже зацікавлена у прийнятті таких підготовлених кадрів. Стимулом для цього навіть є швидке (через три роки) отримання російського громадянства для іноземців, які виявили бажання і були прийняті на службу в Збройні сили Російської Федерації за контрактом. Окрім того, після закінчення терміну першого трирічного контракту службовці матимуть можливість на пільгових умовах здобути додаткову освіту, зокрема вищу.

З одного боку, ніхто не може заборонити громадянам зробити вибір на користь служби в іноземній армії (у цьому випадку український контрактник неначе нічим не відрізняється від інших наших співгромадян, які вирішили підзаробити за кордоном). З іншого боку, в Кримінальному кодексі України в ст. 447 передбачена відповідальність за найманство. У ній (в ч. 2) зазначено: “Участь без дозволу відповідних органів державної влади у збройних конфліктах інших держав з метою одержання матеріальної винагороди – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років”. Цілком очевидна можливість інтерпретації майбутніх українських контрактників у Росії як злочинців. Особливо, наприклад, якщо їх відправлять воювати до Чечні або до інших “гарячих” точок Російської Федерації, або ж за межі Росії у складі обмеженого контингенту Збройних сил Російської Федерації.

Необхідно зауважити також, що для того, аби подолати негативні тенденції щодо демографічного розвитку Росії, у цій державі у 2000 р. була розроблена Концепція демографічного розвитку на період до 2015 р. Ця концепція є системою поглядів, принципів і пріоритетів у сфері регулювання демографічних процесів і була спрямована на стабілізацію чисельності населення та формування передумов для наступного демографічного зростання. Проте згадувана концепція припинила своє існування. На зміну їй прийшла нова Концепція демографічної політики Російської Федерації на

період до 2025 р., яка затверджена Указом Президента Російської Федерації №1351 від 09.10.2007 р.

Новою концепцією визначаються цілі, принципи, завдання й основні напрямки політики Російської Федерації в галузі народонаселення на період до 2025 р. (ч. 2 п. 1 зазначеної вище концепції).

Цілями демографічної політики Російської Федерації на період до 2025 р. є стабілізація чисельності населення до 2015 р. на рівні 142 – 143 млн. осіб і створення умов для її росту до 2025 р. до 145 млн. осіб, а також підвищення якості життя й збільшення очікуваної тривалості життя до 2015 р. до 70 років, до 2025 р. – до 75 років (ч. 1 п. 3).

Відповідно до п. 3 вказаної вище Концепції, *основними завданнями* демографічної політики Російської Федерації на період до 2025 р. є:

- скорочення рівня смертності не менш ніж у 1,6 раза, насамперед у працездатному віці, від зовнішніх чинників;
- скорочення рівня материнської й дитячої смертності не менш ніж у 2 рази, зміцнення репродуктивного здоров'я населення, здоров'я дітей і підлітків;
- збереження й зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості активного життя, створення умов і формування мотивації для ведення здорового способу життя, істотне зниження рівня захворюваності соціально значимими захворюваннями й тими, що є небезпекою для оточуючих, поліпшення якості життя хворих, що страждають хронічними захворюваннями, та інвалідів;
- підвищення рівня народжуваності (збільшення сумарного показника народжуваності в 1,5 раза) унаслідок народження в сім'ях другої дитини й наступних дітей;
- зміцнення інституту сім'ї, відродження й збереження духовно-моральних традицій сімейних відносин;
- залучення мігрантів відповідно до потреб демографічного й соціально-економічного розвитку, з урахуванням необхідності їхньої соціальної адаптації й інтеграції.

Що стосується вирішення завдання щодо залучення мігрантів відповідно до потреб демографічного й соціально-економічного розвитку, то відповідно до п. 3 вказаної вище Концепції воно містить у собі:

- сприяння добровільному переселенню співвітчизників, що проживають за кордоном, на постійне місце проживання в Російську Федерацію, а також стимулювання повернення в Російську Федерацію емігрантів;
- залучення кваліфікованих іноземних фахівців, зокрема випускників російських вищих навчальних закладів, на постійне місце проживання в Російську Федерацію, залучення молоді з іноземних держав (насамперед із держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, Латвійської Республіки, Литовської Республіки й Естонської Республіки) для навчання й стажування у Російській Федерації з можливим наданням переваг в одержанні російського громадянства по закінченню навчання;
- удосконалення міграційного законодавства Російської Федерації;
- розробку соціально-економічних заходів щодо підвищення міграційної привабливості територій, з яких відбувається відтік населення і які мають пріоритетне значення для національних інтересів, розробку й впровадження федеральних і реґіональних програм, спрямованих на створення сприятливих умов для адаптації іммігрантів до нових умов й інтеграції їх у російське суспільство на основі поваги до російської культури, релігії, звичаїв, традицій і життєвого укладу росіян;

– створення умов для інтеграції іммігрантів у російське суспільство й розвитку терпимості у відносинах між місцевим населенням і вихідцями з інших країн із метою запобігання етноконфесійним конфліктам.

Відповідно до п. 6 згаданої вище концепції, *реалізація демографічної політики Російської Федерації на період до 2025 р. буде здійснюватися в три етапи.*

На першому етапі (2007 – 2010 рр.) будуть створені умови, що дають змогу зменшити гостроту демографічної кризи, сформувані правову, організаційну й фінансову базу для нарощування подальших зусиль щодо підтримки й закріплення позитивних тенденцій до початку 2011 р.

У результаті реалізації заходів першого етапу передбачається знизити темпи природних втрат населення й забезпечити міграційний приріст.

На другому етапі (2011 – 2015 рр.) буде продовжене здійснення заходів щодо стабілізації демографічної ситуації.

За підсумками реалізації другого етапу до 2016 р. передбачається:

- стабілізувати чисельність населення на рівні 142 – 143 млн. осіб;
- збільшити показник очікуваної тривалості життя до 70 років;
- збільшити в 1,3 раза порівняно з 2006 р. сумарний коефіцієнт народжуваності, на третину знизити рівень смертності населення;

- зменшити відтік кваліфікованих фахівців, збільшити обсяги залучення на постійне місце проживання в Російську Федерацію співвітчизників, що проживають за кордоном, кваліфікованих іноземних фахівців і молоді, забезпечити на цій основі міграційний приріст на рівні не менше 200 тис. осіб щорічно.

На третьому етапі (2016 – 2025 рр.) передбачається на основі оцінки впливу реалізованих проєктів і програм на демографічну ситуацію провадити заходи щодо запобіжного реагування на можливе погіршення демографічної ситуації в країні.

До 2025 р. передбачається:

- забезпечити поступове збільшення чисельності населення (зокрема за рахунок замісної міграції) до 145 млн. осіб;
- збільшити очікувану тривалість життя до 75 років;
- збільшити в 1,5 раза порівняно з 2006 р. сумарний коефіцієнт народжуваності, знизити рівень смертності в 1,6 раза;
- забезпечити міграційний приріст на рівні більше 300 тис. осіб щорічно.

Як бачимо, в Концепції демографічної політики Російської Федерації на період до 2025 р. “планка” демографічної безпеки нашого сусіда – Росії – піднята дуже високо. І хоча серед російських науковців є багато скептиків щодо різних кількісних показників згадуваної концепції, проте Президентом Російської Федерації затверджений конкретний документ із конкретними цілями, конкретними кількісними показниками, конкретними термінами досягнення вказаних вище цілей, а отже, і показників. Якщо “планка” остаточного результату не буде піднята так високо, то й практичний результат очікуватиметься трохи нижчим від проголошеного.

Таким чином, всі перераховані вище законодавчі та підзаконні акти Російської Федерації орієнтовані насамперед на населення (так званих “співвітчизників”), що проживає у державах, які були у складі колишнього СРСР. Проте так званих “співвітчизників”, тобто росіян, найбільше в Україні. Тому Росія саме Україну може розглядати як одного з основних найперспективніших постачальників російських співвітчизників. А це є загрозою національній безпеці України. Окрім того, за часи

існування Радянського Союзу населення України стало настільки змішаним, що у випадку виїзду на постійне проживання в Росію сім'ї з України, не обов'язково, щоб всі члени сім'ї були росіянами. Частина членів сім'ї можуть бути і українцями за національністю, проте вільно володіти (як в усній, так і письмовій формі) російською мовою, що є однією з вимог до так званих потенційних для Росії співвітчизників. Російська Федерація не хоче втратити історичний шанс поповнення свого населення за рахунок репатріантів із країн СНД, передусім із України.

Які ж кроки повинна зробити Україна, аби хоча б загальмувати процес еміграції українських громадян за кордон, зокрема до Росії, а також залучення українських громадян на службу за контрактом у Збройних силах Російської Федерації? Однією з найголовніших функцій держави є створення таких соціально-економічних умов усередині країни, щоб її громадяни не мали потреби виїжджати на заробітки за кордон, а ті, хто виїхав, змогли безперешкодно повернутися в країну. Проблеми економічного і соціального спрямування є більш глибокі й об'ємні. Їх необхідно вирішувати набагато довше, ніж, скажімо, врегульовувати проблеми правового чи іншого спрямування. Це потребуватиме від України значних зусиль, а отже і фінансових витрат.

Що стосується Збройних сил України, необхідно також удосконалити існуючу систему соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, створити для них необхідні матеріально-побутові умови та забезпечити пристойний рівень грошового забезпечення. Враховуючи той факт, що з квітня 2002 р. розпочато Державну програму переходу Збройних сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом [9], грошове забезпечення військовослужбовців контрактної служби необхідно довести до відповідного рівня, який дасть змогу повною мірою компенсувати їм фізичні й моральні затрати, пов'язані з проходженням військової служби, і сприятиме підвищенню престижу військової служби.

Оскільки безперечним є те, що культурно і ментально близьке населення найкраще підходить для прийняття їх Україною та пов'язане з меншими ризиками, логічно було б запровадити так званий селективний підхід до певних груп іммігрантів до України. Аналогічний принцип імміграційної політики запроваджено в країнах ЄС та у Сполучених Штатах Америки.

Враховуючи, що стратегічний курс України – членство в ЄС, вона поступово адаптує своє законодавство до законодавства ЄС. З огляду на це, було б доречно скористатися вже напрацьованим досвідом ЄС із залучення висококваліфікованих мігрантів, а саме розробити та запровадити адаптовану до України стратегію державної імміграційної політики щодо залучення таких мігрантів, забезпечення їм необхідних прав та свобод, відповідних соціально-економічних умов. Лише за таких умов стане можливим використання позитивних наслідків “припливу інтелекту” і перетворення українського інтелектуального ринку на найбільш конкурентоспроможний серед країн СНД, а пізніше ЄС.

У цьому ж контексті необхідно наголосити на тому, що для того, аби запобігти інтелектуальній еміграції з України, необхідно, щоб сфера освіти і науки стала пріоритетною в Україні. Враховуючи, що для цієї сфери із державного бюджету виділяється недостатня кількість коштів, необхідно, щоб для розвитку цієї сфери залучались кошти з інших джерел, як це робиться в країнах ЄС чи США. Необхідно розробити і запровадити відповідну податкову політику в державі (суттєве зменшення податкового тиску) стосовно тих підприємств, фізичних осіб, які жертвують коштами для розвитку освіти та науки. Продумана політика держави може дати можливість

заощаджувати для цього величезні кошти. Наприклад, кошти, які жертвуються фірмами, приватними особами для розвитку науки в Гарвардському університеті (США), перевищують бюджет Національної академії наук України. Доречно додати, що суттєвою протидією “відпливу умів” може стати використання в українській науці ‘рантової’ системи, тобто коли кошти виділяються приватною фірмою-замовником на чітко обумовлені наукові дослідження.

Ще одним із засобів стримування “відпливу умів” може стати скорочення вищих навчальних закладів, які не мають достатньої наукової бази та викладацьких кадрів. У нашому випадку зекономлений фонд заробітної плати можна використати на підвищення зарплати викладачів інших, перспективніших навчальних закладів.

Розробляючи стратегію державної імміграційної політики, необхідно потурбуватись про те, щоб один із її розділів був присвячений питанням тісної співпраці з українською діаспорою та залучення її величезного потенціалу до розбудови України. Україна повинна подбати про те, аби створити такі соціально-економічні умови, щоб навіть ті, хто на сьогодні вважає себе діаспорою, завтра виявили бажання стати громадянами України. На жаль, нині це практично неможливо, адже, зважаючи на соціально-економічне становище України, навряд чи хтось, маючи на руках паспорт громадянина тієї ж Канади, США чи будь-якої західноєвропейської країни, погодиться змінити його на український. А іншого виходу не існує, адже, відповідно до ст. 4 Конституції України, в країні існує єдине громадянство. Докторант факультету суспільних і політичних наук Кембріджського університету (Англія) М. Винницький вважає, що тільки від самої України залежить, чи захоче вона використати той величезний ресурс, яким, безперечно, володіє діаспора. Для цього, як він вважає: “Потрібно надати можливість вихідцям з української діаспори стати повноправними громадянами України. В умовах суспільно-економічного стану України це означає дозволити подвійне громадянство, адже ж Україна не сміє вимагати (як це є нині), щоб діаспорний українець зрікався громадянства тієї держави, в якій він народився, виховувався, сформувався професійно, як особистість” [10].

Отже, як бачимо, перед Україною стоїть низка надзвичайно актуальних завдань, які стосуються українців, що живуть як в Україні, так і за її межами, і які необхідно вирішувати комплексно. Тому очевидним є те, що державна політика в цьому напрямі потребує вдосконалення.

Література

1. Про основи національної безпеки України: Закон України №964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 351.
2. Уилсон К., Пизон Ж. Большая часть населения мира проживает в странах с низкой рождаемостью // Население и общество. – 2005. – №88. – С. 1 – 4.
3. Вишневский А. Демографический кризис в странах СНГ // Население и общество. – 2005. – №90/91. – С. 5.
4. Там же. – С. 5.
5. Там же. – С. 5.
6. Информация о социально-экономическом положении России – 2007 г. // http://www.gks.ru/bgd/free/b07_00/issWWW.exe/Stg/d01/07-0.htm.
7. Тюрюканова Е. О влиянии миграции на рынок труда // Отечественные записки. – 2007. – №4(38); <http://www.strana-oz.ru/?numid=38&article=1502>.

8. Трудовой кодекс Российской Федерации №197-ФЗ от 30.12.2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №1. – Ч. 1. – Ст. 3.

9. Про Державну програму переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом: Указ Президента України №348/2002 від 17.04.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – №9. – Ст. 351.

10. Винницький М. Україна і діаспора – процес формування “світового українства” // <http://etno.iatp.org.ua/lib/diaspora.html>.

E. Drobko

THE QUESTION OF THE NATIONAL SAFETY OF UKRAINE IN THE FRAME OF THE RUSSIAN FEDERATION IMMIGRATION POLICY

The analysis of the newest legislative and subordinate acts of Russian Federation relating to labour migration of foreign citizens is done; forms, methods and directions of Russian state immigration policy are researched. Ways of solving the most actual problems connected with labour migration of Ukrainian citizens to Russia are proposed.

Key words: Russia, Ukraine, immigration, labour migration, migration policy, legal regulation, national security.

УДК 94(477)

В. Карлова

ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОВЛЕННЯ ІСТОРИЧНОЇ ПАМ'ЯТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ У КОНТЕКСТІ АНАЛІЗУ ДОСВІДУ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН

Здійснено концептуальний аналіз сучасного стану історичної пам'яті українського суспільства, розкрито основні проблеми її формування, проаналізовано досвід постсоціалістичних країн щодо відновлення і збереження історичної пам'яті як важливого чинника зміцнення національної свідомості в Україні, визначено пріоритетні напрями управлінської діяльності органів державної влади щодо витворення спільної пам'яті українського суспільства.

Ключові слова: історична пам'ять, національна свідомість, національна ідентичність, націєтворення, політична нація, національне примирення, державна політика у сфері відновлення і збереження історичної пам'яті.

У сучасному світі відбувається активний і складний процес державного і національного відродження багатьох народів, формування їх національної свідомості та самосвідомості. Важливим чинником формування національної свідомості та національної ідентичності є історична пам'ять. Саме завдяки усвідомленню спільного образу минулого сучасні покоління ототожнюють себе з перемогами й поразками попередніх поколінь, зі спільними героями, зі священними для нації місцями пам'яті, із досягненнями власної культури. Відновлення спільної історичної пам'яті сприяє усвідомленню нацією своєї сутності, відтворенню власного історичного досвіду, своєї духовності, ідейно-моральної суверенності.

Проте, коли в спільноті, яку можна назвати народом однієї країни, функціонує декілька різних за змістом канонів “історичної пам'яті” ситуація значно ускладнюється. Різні підходи до розуміння історичних подій в житті народу, різні інтерпретації історичного минулого – все це призводить до конфліктів та протистояння у суспільстві, що жодною мірою не може сприяти формуванню національної свідомості, і безпосередньо позначається на розвитку держави, становлячи загрозу для її існування. Подібна ситуація, на жаль, склалася на сьогодні в Україні. Суперечності так званого “важкого минулого” досі дають можливість окремим політичним силам розігрувати карту “розколу” українського народу, яскравим підтвердженням чого стали останні виборчі кампанії, під час яких певні політичні сили по-своєму трактували окремі сторінки історії, які по-різному сприймаються в різних реґіонах України, чим порушувалася єдність національної свідомості.

Отже, не викликає сумніву *актуальність* дослідження проблеми відновлення історичної пам'яті українського народу як важливого чинника консолідації суспільства, засобу зміцнення національної свідомості, духовної основи утвердження незалежної Української держави.

Необхідно зауважити, що різні аспекти історичної пам'яті суспільства розглядають у своїй працях відомі вітчизняні і зарубіжні вчені, такі як: В. Бойков, Л. Дробіжева, М. Жулинський, І. Кресіна, С. Кульчицький, В. Литвин, О. Майборода, В. Масненко,

В. Полянський, Ю. Римаренко, В. Сергійчук, П. Ситник, В. Смолій, М. Томенко, Ж. Тощенко, П. Тронько, Ю. Шаповал та інші. Однак аналіз літературних джерел із теми дослідження вказує на відсутність комплексного вивчення особливостей відновлення історичної пам'яті українського народу в контексті досвіду постсоціалістичних країн.

Метою статті є визначення основних напрямів державної політики у сфері відновлення і збереження історичної пам'яті українського народу як важливої складової зміцнення української національної свідомості, творення української політичної нації, утвердження незалежної Української держави та пріоритетних напрямів управлінської діяльності органів державної влади щодо забезпечення необхідних умов для формування спільної пам'яті українського суспільства.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення певних завдань: з'ясувати сутність поняття “історична пам'ять” на основі аналізу праць вітчизняних і зарубіжних науковців; здійснити аналіз сучасного стану історичної пам'яті українського суспільства, визначити проблеми її формування; вивчити досвід постсоціалістичних країн щодо відновлення і збереження історичної пам'яті як важливого чинника національного примирення і консолідації та можливості його застосування в Україні.

Об'єктом дослідження є історична пам'ять українського народу.

Предметом дослідження є особливості відновлення історичної пам'яті українського народу у контексті аналізу досвіду постсоціалістичних країн.

У контексті окресленої проблеми необхідно зазначити, що серед дослідників немає єдиної думки стосовно визначення сутності поняття “історична пам'ять”. На думку академіка П. Тронька, історична пам'ять – це сфокусована свідомість, що відображає особливе значення і актуальність інформації про минуле у тісному зв'язку із сучасним та майбутнім. Це вираження процесу організації, збереження і відновлення минулого досвіду народу для можливого його використання у діяльності людей чи для повернення його впливу до сфери суспільної свідомості. Водночас, як засвідчує досвід, у певні періоди розвитку суспільства, внаслідок об'єктивних чи суб'єктивних причин, історична пам'ять актуалізується стосовно певних історичних подій. Така актуалізація пов'язана із важливістю генетичного зв'язку історичного досвіду і сучасних подій та суспільних процесів [1]. Відомий російський вчений Ж. Тощенко вказує на таку особливість історичної пам'яті, як здатність утримувати у свідомості людей основні історичні події минулого аж до перетворення історичного знання в різні форми світоглядного сприйняття минулого досвіду, його фіксації в легендах та міфах [2]. Із цим визначенням фактично погоджується і В. Полянський, зазначаючи, що в широкому розумінні – історична пам'ять включає історичні зрізи практично всіх виявів суспільної свідомості [3].

Важливою для нашого дослідження є думка П. Ситника й А. Дербак, які стверджують, що історична пам'ять відіграє особливу роль у формуванні національної самосвідомості. Вона не лише фіксує величезну кількість подій, а й синтезує, сплітає їх у єдине цілісне мереживо національної історії, де кожен факт, подія займає свою ціннісну нішу. Відбувається своєрідне сортування надбаного досвіду на позитивний, що належить засвоювати і примножувати, і негативний, який слугує застереженням. За цього історична пам'ять виступає не “німим свідком минулого”, а “живим збудником людської волі” й водночас дороговказом, орієнтиром доцільної активності [4]. Таким чином, актуалізована історична пам'ять по суті є основою для історичної свідомості тієї чи іншої національної спільноти.

Водночас, В. Масненко зазначає, що під історичною пам'яттю розуміють суто спеціалізовану частину культури [5]. Вона включає не лише історичні знання а

насамперед і здебільшого певну систему ціннісних суджень для орієнтації в теперішньому. Культурний аспект історичної пам'яті охоплює національні цінності і передусім традиції, звичаї, а також духовну культуру загалом. Подібної думки дотримується і Л. Дробіжева, яка стверджує, що історична пам'ять є своєрідним духовним потенціалом народу, основою всієї людської культури [6].

Враховуючи з вищезазначене, можна зробити висновок, що історична пам'ять як елемент духовного життя суспільства, є таким духовно-практичним феноменом, який утворює історичну свідомість, входить в останню як один із важливих її компонентів. Водночас історична пам'ять є соціокультурним феноменом. Отже, вона є стрижнем, на якому формується мова, культура, духовність нації, її національна свідомість. Історична пам'ять – це ті фундаментальні історичні цінності, які є консолідуючим чинником націєтворення.

Важливими сутнісними характеристиками історичної пам'яті є її рівні, форми та функції. У літературі з проблематики дослідження трапляється загальноетнічний (національний), локальний (окремі етнічні групи) та особистісний рівні зазначеного суспільного феномена. Відповідно до цього, виділяють колективну, групову та індивідуальну форми історичної пам'яті. Саме колективні уявлення про минуле становлять історичну пам'ять національної спільноти. Наявність спільної історичної пам'яті дозволяє відчувати і усвідомлювати окремою особистістю свою приналежність до певної національної групи.

Окрім того, історична пам'ять виконує важливі функції: пізнавальну – надає новим поколінням інформацію про історію їх народу, минулі звершення предків, звичаї, традиції, динаміку суспільного життя, прагнення, стремління, поривання, дії, вчинки минулих поколінь, наслідки їх активності тощо; виховну – одержані знання впливають на духовний світ сучасного покоління, формують його світогляд, мораль, психологію, значною мірою визначають життєсміслові орієнтири, цінності, ідеали, образи тощо; акумулятивну – нагромаджує і “відшліфовує” історичний досвід, актуалізує його, включаючи в систему наявних суспільних та індивідуальних інтересів, потреб, дій [7]. У періоди трансформації суспільства, коли відбувається актуалізація історичного досвіду і знання, загострюється історична пам'ять народу, виявляється її компенсаторна функція. Потреба в ній виникає в переломні моменти історії, коли існує загроза втрати народом культури і мови, коли народ веде боротьбу за політичну незалежність [8].

На думку О. Удод, у суспільстві можна спостерігати існування одночасно народної пам'яті й так званої офіційної державної пам'яті народу. У підтвердження цього автор наводить радянський період розвитку України, коли офіційною історіографією заперечувалася попередня українська історична пам'ять, що призвело до деформації історичної свідомості суспільства і спотвореного уявлення про історичне минуле [9]. На його думку, офіційна парадигма бачення історичного минулого має ідеологічний відтінок і слугує знаряддям існуючого в країні режиму для повчання і настанов, для формування свідомості і духу народу в сприятливому для влади напрямку. Окрім того, народна пам'ять на відміну від офіційної, завжди має відтінок колективної творчості, тому реальні факти історії тісно переплітаються із надуманими. Звідси виникають проблеми ідентичності історичної пам'яті, у якій, поряд із подіями, які реально відбулись, завжди існує чимало міфів і домислів.

Оскільки, як ми зазначали вище, історична пам'ять є духовно-практичним феноменом, велику роль у її збереженні відіграють наукова думка, освіта, культура,

виховання, засоби масової інформації, власний практичний досвід. Від того, яку політику проводить держава у цих сферах, залежить формування історичної свідомості народу: чи все робиться для того, щоб виховати справжніх патріотів своєї батьківщини, які усвідомлюють весь багатющий досвід свого народу, героїчні сторінки його історії, неперевершену значущість рідної мови, культури для існування народу в майбутньому, чи здійснюється цілеспрямоване викривлення історичних фактів, замовчування, приховування для прийдешніх поколінь виявів духовного злету народу, щоб вкорінити у народну свідомість почуття меншовартості, другосортності, посіяти сумнів щодо можливості існування власної незалежної держави.

Отже, історична пам'ять є тим своєрідним національно-генетичним кодом, який зберігає знання про історію, етапи розвитку, умови існування й духовний потенціал нації. Для кожного народу історична амнезія (втрата пам'яті) має такі ж самі наслідки, як і втрата пам'яті окремою людиною. Однак особливо тяжкі наслідки наступають тоді, коли втрата історичної пам'яті народом є наслідком цілеспрямованої політики викривлення історичних фактів, замовчування реальних подій і викорінювання з пам'яті народу цілих періодів його історії.

Саме така доля спіткала український народ. Нині в Україні спостерігається відчуження значної частини народу від власної культури та мови, від історичної пам'яті. Це є результатом тривалої і планомірної дії багатьох суспільно-політичних, суспільно-економічних, ідеологічних та інших чинників попереднього періоду розвитку держави. М. Томенко зазначає: "Історія, в силу різних обставин, виявилася фактором, який більше розділяє українців, аніж об'єднує. Фактично лише періоди Київської Русі, козацької доби Богдана Хмельницького і національне відродження часів Тараса Шевченка сприймаються мешканцями різних реґіонів України доволі однозначно і їх, власне, можна назвати такими, що творять спільну ідентичність українців. Натомість неоднозначне сприйняття в різних реґіонах України мають постаті Симона Петлюри чи Степана Бандери, історії ОУН-УПА" [10].

Сучасний стан історичної пам'яті українського суспільства характеризується існуванням одночасно різних моделей пам'яті, які належать окремим групам населення. У суспільній свідомості конкурують кілька версій історичного розвитку України, особливо періоду ХХ ст., пов'язаного із становленням незалежної держави. Зокрема по-різному трактуються різними частинами і групами суспільства, за якими стоять певні політичні сили, події громадянської війни, індустріалізації, колективізації, Другої світової війни, численні "білі плями" у недавньому радянському минулому – голодомори, холокост, депортації, ГУЛАГи, терори. По-різному оцінюється взагалі політика радянської влади стосовно України – від повного засудження до возвеличення. На сьогодні у кожній частині суспільства і насамперед Західного і Східного реґіонів, є свої герої, своє власне бачення причин і наслідків історичних подій, процесів і явищ, і, більше того, своє бачення майбутнього розвитку України. За цього необхідно зазначити, що має місце й інша ситуація, коли на хвилі радикалізму щодо відновлення історичної пам'яті українського народу простежується намагання певних політиків однобічно трактувати радянський період історичного розвитку, обходити і замовчувати його позитивні моменти, що призводить до незадоволення і супротиву значної частини населення, особливо старшого покоління, яке має власне бачення історичного минулого. Все це не сприяє об'єднанню української нації, яка проходить складний процес свого творення, і визначенню нею свого місця серед світової спільноти.

Як зазначає В. Артюх, нині в Україні відбувається накладка трьох основних *типів* історичної пам'яті: української, російської і комуністичної. На його думку, між цими моделями не існує моменту взаємоузгодженості. Йдеться найчастіше про конфлікт (хоча все ж можна стверджувати, що тенденція до солідаризації існує між комуністичною й російською моделями в боротьбі проти української). Найгірше те, що ці конкуруючі моделі пам'яті існують не тільки на рівні суспільної свідомості, але й індивідуальної, – стверджує дослідник. Таким чином, у цьому випадку йдеться про кризу історичної ідентичності індивіда, коли він губиться і однозначно не впевнений щодо того, з якими історіями потрібно пов'язувати себе, а з якими – не потрібно, та як інші індивіди будуть реагувати на певний вибір його історичної ідентичності, якщо ж він все таки буде здійснений [11].

У підтвердження цього Є. Захаров зазначає, що в Україні існує конфлікт не лише справжніх історичних пам'ятей, які передаються й накопичуються навіть на генетичному рівні, а й квазіісторичних, що є, на його думку, продуктами радянської тоталітарної пропаганди. Вона породжувала фобії, яких більшість людей не може позбутися дотепер. Тож іноді навіть у свідомості однієї особи виникає конфлікт його справжньої історичної пам'яті та накинutoї неправди. І дуже важливим є якомога публічніше викриття і знищення історичної кривди. Українська держава поки що не досягла особливих успіхів на цьому фронті. Багато людей у нашому суспільстві живуть з викривленим уявленням про минуле [12].

“Підміна пам'яті – це чи не найбільший злочин тоталітарного режиму”, – доводить відомий вчений, академік Ю. Римаренко. І справа не в тому, що український народ не пам'ятає дат історії, а в тому, що вони перестали впливати на його думки, почуття, вчинки. Недолік полягає у тому, що це забуття витоків народу ніким не зупинено і все ще триває [13]. Гострі питання, протиріччя у сприйнятті минулого різними групами населення, ре'їонами України все ще залишаються поза увагою політико-управлінської еліти, історичні уявлення стають полем для маніпуляцій та інформаційних війн. Це дає можливість політичним силам використовувати історичне минуле з метою посилення існуючих стереотипів та утвердження в суспільній свідомості нових міфів, які підживлюють існування цих сил, що спрацьовує на розкол суспільної свідомості, розмивання національної свідомості українського народу і загрожує національній безпеці держави.

Історичний досвід переконливо свідчить, що відновлення історичної пам'яті – шлях до примирення і консолідації суспільства. Творення української політичної нації вимагає неконфліктної спільної історичної пам'яті. Шлях непростий, але вкрай потрібний. За цього завдання полягає у тому, щоб якнайкраще пізнати важку та різнопланову історію. Насамперед йдеться про вшанування пам'яті невинно закатованих та скривджених людей. Лише повна інформація про те, що довелося пережити українському народові, всебічний показ правди про ті чи інші драматичні події сприятиме усвідомленню громадянами їх глибинних причин, спонукатиме до взаємного вибачення тих, хто стояв по різні боки трагічних подій, примирення історичних супротивників, призведе до очищення історичної пам'яті, зміцнення національної свідомості.

Отже, на сьогодні відновлення і збереження історичної пам'яті має стати пріоритетним напрямом державної політики України. Вирішення цього завдання залежить передусім від доброї волі політиків, президента, парламенту і уряду, а також широкої громадськості. Тут потрібні зусилля науковців різних теоретичних спрямувань

для досягнення науково вираженого аналізу історичних подій, взаємоузгодження спірних питань шляхом широкого обговорення їх у суспільстві. Такий підхід має лягти в основу політики національного примирення і консолідації українського суспільства, що сприятиме утвердженню незалежної Української держави.

Світовий досвід переконує, що у процесі відновлення історичної пам'яті важливу роль відіграють спеціально створені з цією метою урядові структури та науково-дослідні установи, які покликані неупереджено висвітлювати історичне минуле, що допомагає людям не тільки розібратися у історії власного народу, але й зорієнтуватися у сьогоденні. На нашу думку, важливим у цьому плані є досвід постсоціалістичних країн, які так само, як і наша країна, пережили важкі часи поневолення і складні етапи боротьби за свою свободу і незалежність. Усі держави колишнього Варшавського договору після розвалу Радянського Союзу створили у себе Інститути національної пам'яті, які є провідниками відповідної політики цих держав. Так зокрема у Литві з метою відновлення історичної пам'яті ще у 1988 р. було закладено базу для створення Центру досліджень геноциду і резистансу (руху опору). За рішенням уряду спочатку в литовському Інституті права та соціології був створений відділ досліджень репресій, а згодом у 1994 р. паралельно з цим відділом розпочав свою діяльність однойменний Центр. Перші роки його діяльності були дуже важкими, він опинився під "вогнем політичних баталій", суперництва між правими та лівими політичними силами, що мали власне бачення його завдань. Цю заполітизованість удалося подолати лише у 1997 р., коли до складу Центру був включений відділ досліджень репресій і вже діючий на той час музей геноциду Литви. Тоді ж Сейм Литви затвердив закон про діяльність Центру досліджень геноциду і резистансу (опору), що, власне, створило юридичну основу його функціонування. Відповідно до цього закону, Центр є одним із департаментів при Кабінеті Міністрів Литви, його директора затверджує Сейм за поданням прем'єр-міністра. До складу Центру своєю чергою входять дослідницький і меморіальний департаменти, а також спеціалізована комісія розслідувань щодо учасників руху опору. Завданнями цієї установи є реалізація дослідницьких програм, розробка проблематики становлення та розвитку руху опору, створення каталогу й атласу битв відділів визвольного руху, енциклопедії репресованих, проведення заходів щодо увічнення пам'яті про діячів визвольного руху та жертв політичних репресій. До реалізації завдань, окрім працівників Центру, залучаються фахівці з інших наукових установ, вони без обмежень можуть користуватися матеріалами державного архіву.

У Польщі заснування Інституту національної пам'яті, який має відділення у всіх реґіонах держави, тісно пов'язане із Комісією з розслідування злочинів проти польського народу. Його очолює президент, який обирається Сеймом. У складі Інституту національної пам'яті діють відділ історичних досліджень, науково-освітній та слідчий відділи. Діяльність установи спрямована на відновлення і збереження пам'яті про численні жертви, яких зазнав польський народ у роки Другої світової війни та після її завершення, традиції патріотичних змагань польського народу з окупантами, нацистським та сталінським режимом, дії громадян, спрямовані на встановлення самостійності Польської Держави та на захист свободи і гідності людини. Дуже важливим моментом у діяльності Інституту стало підписання домовленостей про співпрацю з Аґенцією внутрішньої безпеки та Аґенцією розвідки, що уможливило доступ до засекречених архівних матеріалів.

У німецькому Інституті національної пам'яті працює понад дві тисячі науковців. Бундестагом цієї країни прийнятий спеціальний закон про архіви спецслужб колишньої

НДР, де на законодавчому рівні врегульовані відповідні питання. Кожний громадянин, який піддавався політичному переслідуванню, має право протягом відповідного терміну отримати від цієї структури всі документи стосовно того, як відбувалося його переслідування, хто і згідно з чікими вказівками та доносами чинив протиправні дії проти нього.

Необхідно зазначити, що нині подібні структури створені у Чехії, Угорщині, Латвії. Вони мають великі напрацювання і стали осередками “живої історії”, наукових досліджень архівів, пошуку нових свідчень, і, що найголовніше, встигли надійно утвердитися у суспільстві не лише як наукові установи, а як справді ефективні інструменти реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам’яті. Упродовж своєї діяльності ними здійснено комплекс заходів із увічнення пам’яті жертв політичних репресій, учасників національно-визвольної боротьби, видано десятки книг, проведено велику кількість наукових конференцій, виставок, презентацій. Окремим напрямом цих установ є робота з молоддю. Серед молоді постійно проводяться конкурси творчих робіт, присвячених визвольним змаганням, результати яких друкуються окремими збірниками, організовуються табори та походи місцями, пов’язаними з історією визвольної боротьби.

Досвід постсоціалістичних країн щодо відновлення і збереження історичної пам’яті народів безперечно на сьогодні є актуальним для України. Водночас, це не означає, що треба повністю копіювати діяльність Інститутів національної пам’яті чи аналогічних інститутів у Польщі, Німеччині, Чехії, Латвії та інших державах, оскільки Україна має свій власний шлях історичного розвитку. Аналіз діяльності зазначених структур свідчить, що в країнах Центрально-Східної Європи їх завданнями насамперед є вивчення окремих періодів соціалістичного минулого, пов’язаного з політичними репресіями. Вони були створені на хвилі різких політичних змін і в своїй діяльності передусім переслідують більше політичні цілі, ніж дослідження і об’рунтування закономірностей розвитку держав тоталітарного типу.

Зважаючи на складність сучасної ситуації конфлікту пам’ятей в Україні, різкі, невиважені кроки у відновленні історичної пам’яті можуть сприйматися певними суспільними групами як такі, що працюють на користь тієї чи іншої політичної сили. Це може призвести, навпаки, до протистоянь і конфронтацій у суспільстві, і жодною мірою не сприятиме консолідації української нації, зміцненню її свідомості і позначиться на утвердженні незалежної Української держави. Державна політика у сфері відновлення і збереження історичної пам’яті має відігравати консолідуючу роль, репрезентуючи не якусь певну частину, а всю Україну. Її завдання полягає у тому, щоб дати об’єктивну, науково об’рунтовану, всебічно виважену інформацію про події і факти, які по-різному тлумачаться у суспільстві, трактувати їх у глибоко моральному, а не політичному вимірі, без емоційного забарвлення, що сприятиме поверненню правдивої історії України, викоріненню із суспільної свідомості викривленого розуміння історичної долі народу, а відтак застерігати майбутні покоління від повторення помилок. Лише на підставі об’єктивного, неупередженого дослідження історичних фактів, документів, можна дати справедливую оцінку історичному минулому і запропонувати суспільству ідеї, які б могли інтегрувати і об’єднати націю.

Необхідно зазначити, що в Україні в цьому напрямі вже зроблені перші кроки. Велика роль у справі відновлення і збереження національної пам’яті українського народу належить Президенту України В. Ющенку. З метою увічнення пам’яті жертв

політичних репресій та голодоморів главою держави Указом від 11.07.2005 р. було започатковано процес створення Українського інституту національної пам'яті (далі – Інститут) [14], Кабінетом Міністрів України затверджена Постанова “Про утворення Українського інституту національної пам'яті” №764 від 31.05.2006 р. [15]. Відповідно до цієї постанови в Україні засновано Український інститут національної пам'яті, який є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Деталізує напрямки роботи Інституту, окреслює його структуру та нормативно-правову діяльність Положення про Український інститут національної пам'яті, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 927 від 05.07.2006 р. (далі – Положення) [16]. Основними завданнями його є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу, зокрема щодо сприяння державою, відповідно до ст. 11 Конституції України [17], консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості та культури; посилення уваги суспільства до власної історії, поширення об'єктивної інформації про неї в Україні та світі; забезпечення всебічного вивчення етапів боротьби за відновлення державності України у XX ст., історичного минулого Українського народу, зокрема форм репресій; здійснення комплексу заходів із увічнення пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій, учасників національно-визвольної боротьби; забезпечення вивчення історії проживання на території України корінних народів і національних меншин та їх інтеграції в українське суспільство. Відповідно до Положення, Інститут розробляє та подає пропозиції стосовно формування та реалізації державної політики щодо: пропагування давності походження української нації та її мови, вивчення творчої спадщини кращих вітчизняних представників у сфері політики, культури, освіти, науки і техніки, військового мистецтва; загального осмислення громадськістю боротьби української нації за відновлення державності та подолання залишків тоталітаризму у свідомості громадян; ініціює та забезпечує увічнення пам'яті жертв голодоморів і політичних репресій в Україні та борців за свободу і незалежність України; визначає напрями і методи відновлення історичної правди і справедливості в дослідженні історії України, координує дослідження, що проводяться у державі з цього питання; сприяє формуванню музейних та бібліотечних фондів із проблем відновлення та збереження національної пам'яті, підготовці музейних експозицій; організовує і проводить наукові конференції, семінари, зустрічі за круглим столом, інші заходи з питань, що належать до його компетенції, здійснює інші заходи з метою формування у громадян України національної свідомості.

За останній період в Україні вже здійснені окремі заходи щодо відновлення історичної пам'яті українського народу, це насамперед прийняття Верховною Радою України Закону “Про визнання Голодомору геноцидом українського народу” [18], відкриття пам'ятників, пам'ятних знаків борцям за незалежну Україну, музеїв, організація і проведення конференцій, круглих столів щодо висвітлення і відзначення окремих історичних подій. Водночас необхідно зазначити, що Указ Президента України і зазначені постанови уряду виконуються повільно. У суспільстві є великий супротив історичній правді. Має місце низький рівень усвідомлення політико-управлінською елітою та значною частиною громадян відновлення історичної пам'яті як важливого чинника об'єднання нації. Поки що не знайшла свого місця постановка питання про політичну відповідальність попередньої влади за геноцид, депортації і репресії проти свого народу. До цього часу ні Верховна Рада, ні Уряд

України не виробили чітку офіційну позицію щодо зазначених подій в житті суспільства.

Потрібно зазначити, поки що Український Інститут національної пам'яті ще не став символом змін історичної свідомості. А коли немає змін у свідомості – шлях до об'єднання нації є надто важким, а отже, важко будувати майбутнє незалежної Української держави. Примирення історичних пам'ятей необхідне Україні, без нього неможливо створити єдину політичну націю та забезпечити суспільний розвиток. Різні частини України мають зруйнувати міфи, зрозуміти одна одну й визнати право інших частин шанувати свої святині і своїх героїв.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що на сьогодні завдання держави полягає у тому, щоб сформувати виважену політику у сфері відновлення і збереження історичної пам'яті, у відновленні історичної справедливості, створити всі необхідні механізми для її реалізації. Іншого шляху не існує. Одним із основних її напрямів має бути розроблення наукової концепції історії України, яка відповідає правді життя, донесення її основних положень до суспільства. Це завдання можуть виконати професійні науковці у галузі історичної науки, які мають неупереджені погляди на історичне минуле, довіру з боку суспільства, визнані у світі за свою незаангажовану позицію.

Важливою складовою концепції, на нашу думку, має бути об'рунтування заходів держави із залученням громадських організацій щодо збереження української національної пам'яті про всіх, хто боровся за незалежну Українську державу – як українців, так і інших репресованих народів, батьківщиною яких є Україна. Основним об'єктом досліджень науковців, представників найрізноманітніших галузей, які ставлять собі за завдання розуміння української минулого і сучасності має стати насамперед ХХ ст., оскільки саме цей період історичного розвитку є найважливішим з огляду формування національної свідомості, оформлення державницьких змагань українського народу. Саме на його початку українці вперше виступили із чітко оформленою програмою своїх національних вимог, а наприкінці, у 1991 р., здобули державну незалежність.

Цей невеликий відрізок часу є періодом найвищого розвитку українського визвольного руху і водночас періодом найбільших втрат українців у їх багатовіковому шляху до свободи. Нерозуміння процесів, що проходили в українському суспільстві в роки панування радянського тоталітарного режиму, перешкоджає його переходу до існування у якісно новому форматі незалежної демократичної держави. Всебічне, неупереджене висвітлення історичного минулого, відновлення у пам'яті українського народу всіх замовчуваних донедавна сторінок історії – депортацій, терору, повстанського руху, спроб відновлення незалежності на Закарпатті, Західній Україні, безкомпромісна боротьба Української повстанської армії, спроби ненасильницького спротиву тоталітарному режимові у формі дисидентського руху, репресій з боку радянського режиму і не лише проти націонал-патріотів, а й стосовно націонал-комуністів, яких було масово винищено в 30-их рр. ХХ ст., представників інших народів, які боролися за незалежну державу, – сприятиме національному порозумінню і примиренню, а отже, зміцненню національної свідомості.

Державна політика повинна бути спрямована на повернення історичній пам'яті імен тих українців, що замовчувалися в радянський період, але яких на сьогодні шанує увесь світ. Вони творили за межами України і внесли великий вклад у розвиток світової

науки, освіти, культури, але за різних обставин у часи бездержавності, опинялися далеко від своєї батьківщини – у Росії, у Франції, у США чи інших країнах і не мали змоги виступати як українці, а як представники вже цих держав. Такі заходи сприятимуть усвідомленню українським суспільством свого місця в історичному розвитку людства, викликать почуття гордості за свою націю.

Окрім того, нагальною потребою є проведення у суспільстві широкого діалогу вчених – істориків, соціологів, психологів, лінгвістів, культурологів із висвітленням у засобах масової інформації різних теоретичних підходів до суперечливих історичних подій і фактів, які базуються на документальних та архівних матеріалах, що допоможе вивчати колективні уявлення про історичне минуле, сприятиме зближенню різних поглядів щодо його пояснення, у підсумку, протидіяти тим силам, які спекулюють на історичній пам'яті і викликають соціальне напруження у суспільстві.

Держава має надавати підтримку видавничим проектам щодо видання наукової, просвітньої, спеціальної популярної літератури, присвяченій важливим сторінкам національної історії. На сьогодні українському суспільству, і особливо, молодшому поколінню, потрібні шкільні й вузівські підручники історії, у яких замовчувані раніше сторінки історії було б відведене місце, що відповідає їх історичному значенню.

Не менш важливим завданням є запровадження на державних каналах телебачення і радіомовлення просвітніх і культурних програм, присвячених історичному минулому, а в газетах і журналах – тематичних рубрик стосовно певних проблем історичного розвитку України. Кроком до примирення має стати створення документальних і художніх фільмів, які допоможуть громадянам України скласти об'єктивне враження про суперечливі події минулого. Окрім того, трагічні сторінки історії України мають бути представлені в усіх історичних і краєзнавчих музеях країни. Подібні заходи сприятимуть формуванню української національної свідомості, вихованню почуття патріотизму у громадян.

До цієї роботи, на нашу думку, необхідно залучити провідні наукові установи країни, органи державної влади і місцевого самоврядування, засоби масової інформації, громадські організації. Необхідно впроваджувати у практику суспільного життя проведення науково-практичних конференцій, "круглих столів", семінарів, публічних лекцій, творчих вечорів, урочистих зібрань як вагомих засобів донесення до суспільства історичної правди, що уможливуватиме укорінення у суспільній свідомості розуміння історичного поступу українського народу, глибше усвідомлення його прагнення до створення власної незалежної держави.

Важливим напрямом політики відновлення історичної пам'яті має бути посилення діяльності Українського Інституту національної пам'яті як центрального органу виконавчої влади у цій сфері, створення всіх належних умов для його функціонування у суспільстві. Інститут національної пам'яті має виконувати функцію координації діяльності інших державних установ, що опікуються пам'яттю народу, і насамперед Державної служби охорони культурної спадщини при Міністерстві культури і туризму України, спеціальної Державної міжвідомчої комісії. Співпраця Інституту з цими структурами, а також з громадськими організаціями, які здійснюють історико-культурну діяльність, сприятиме здійсненню ряду практичних заходів та реалізації спільних програм, спрямованих на зміцнення держави, формування політичної нації в Україні, запобіганню будь-яких проявів національної нетерпимості та ксенофобії. Залучення громадських організацій зокрема до збирання усних свідчень

громадян, які пам'ятають важкі роки сталінського лихоліття, хрущовських реформ, брежнєвського “застою”, сприятиме якнайшвидшому переосмисленню історичного минулого, відновленню пам'яті народу.

Така політика держави сприятиме формуванню спільної історичної пам'яті суспільства, яка не містить у собі невіршених протиріч, консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості та культури, що є необхідною умовою утвердження незалежної Української держави. Адже нація може вважатися сформованою за умови, коли переважна більшість населення країни ототожнює себе з цією нацією в минулому, теперішньому і майбутньому.

Отже, враховуючи складність зазначеної проблематики, подальшого дослідження насамперед потребують регіональні аспекти відновлення історичної пам'яті українського народу, роль політико-управлінської еліти у цьому процесі, напрями і форми діяльності державних установ та громадських організацій у сфері збереження пам'яті народу як важливого чинника формування національної свідомості.

Література

1. Тронько П. Інститут національної пам'яті як засіб зцілення від пострадянської ментальності // Дзеркало тижня. – 2005. – №45(473). – 19 – 25 листоп.
2. Тощенко Ж. П. Историческое сознание и историческая память. Анализ современного состояния // Новая и новейшая история. – 2000. – №4. – С. 84.
3. Полянский В. С. Историческая память в этническом самосознании народов // СоцИС. – 1999. – №3. – С. 14.
4. Ситник П. К., Дербак А. П. Проблеми формування національної самосвідомості в Україні: Монографія. – К.: НІСД, 2004. – 226 с.
5. Масненко В. Історична пам'ять як основа формування національної свідомості // Український історичний журнал. – 2002. – №5. – С. 49 – 62.
6. Дробижева Л. М. Историческое самосознание как часть национального самосознания народов // Традиции в современном обществе. Исследования этнокультурных процессов. – М., 1990. – С. 227.
7. Ситник П. К., Дербак А. П. Проблеми формування національної самосвідомості в Україні... – С. 205, 206.
8. Тощенко Ж. П. Историческое сознание и историческая память. Анализ современного состояния ... – С. 88.
9. Удод О. Історична пам'ять в менталітеті українського народу // Четвертий міжнародний конгрес українців. Доповіді та повідомлення. Істрія: У 2 ч. – Одеса, 1999. – Ч. 2. – С. 119, 124.
10. Томенко М. Сучасний український патріотизм, або як об'єднати Україну // Урядовий кур'єр. – 2005. – №130. – 16 лип. – С. 4.
11. Артюх В. Дещо про політику історичної пам'яті // http://www.pravoslavyya.sumy.ua/readarticle.php?article_id=11.
12. Захаров Є. Конфлікт пам'ятей // Критика. – 2007. – №5.
13. Римаренко Ю. І. Національний розвій України: проблеми і перспективи. – К.: Юрінком, 1995. – 272 с.
14. Про додаткові заходи щодо увічнення пам'яті жертв політичних репресій та голодоморів в Україні: Указ Президента України №087/2005 від 11.07.2005 р. // www.president.gov.ua.

15. Про утворення Українського інституту національної пам'яті: Постанова Кабінету Міністрів України №764 від 31.05.2006 р. // www.kmu.gov.ua.
16. Положення про Український інститут національної пам'яті: Постанова Кабінету Міністрів України №927 від 05.07.2006 р. // www.kmu.gov.ua.
17. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 79 с.
18. Томенко М. Сучасний український патріотизм, або як об'єднати Україну... – С.4.

V.Karlova

PECULIARITIES OF HISTORICAL MEMORY RENEWAL OF UKRAINIAN PEOPLE IN THE CONTEXT OF EXPERIENCE ANALYSIS IN POST-SOVIET COUNTRIES

The conceptual analysis of the modern state of Ukrainian society historical memory is carried out, the basic problems of its functioning are exposed, experience of post-soviet countries in relation to renewal and maintenance of historical memory as an important factor of national consciousness strengthening in Ukraine is analysed, priority directions of administrative activity of public authorities in relation to the recreation of general memory of Ukrainian society are determine.

Key words: historical memory, national consciousness, national identity, nation forming, political nation, national reconciliation, public policy in the field of renewal and maintenance of historical memory.

УДК 303.83(1–61ЄС)

Є. Кіш

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЄВРОРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Проаналізовано системи євроре'іонів у Центральній Європі за умов нової геополітичної ситуації. Зазначено, що євроре'іональне співробітництво між сусідніми країнами як на міждре'іональному, так і на двосторонньому рівнях є важливою складовою європейської політики. Зауважено, що розвиток спільних концепцій з транскордонного співробітництва між прикордонними ре'іонами є життєво необхідною умовою розвитку прикордонних територій України і сусідів-країн першого порядку.

Ключові слова: євроре'іон, співробітництво, інтеграція, геополітична ситуація, Центральна Європа, Україна, Європейський Союз.

На сьогодні транскордонне співробітництво в Європі і в Україні перебуває на етапі системних якісних змін. У рамках розширеного Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз) розвинене транскордонне співробітництво вступило в стадію активного здійснення на основі суттєвого пониження бар'єрного спрямування внутрішніх для ЄС державних кордонів і стає засобом успішної реалізації спільної ре'іональної політики, принципу субсидіарності, децентралізації влади тощо, а в ширшому розумінні – будівництва цілісної “Європи ре'іонів”.

Після східного розширення Євросоюзу в 2004 – 2007 рр. та вступу держав Центральної Європи до ЄС транскордонне співробітництво України і центральноєвропейських країн вступило в *якісно новий етап розвитку*. У всіх сторін-учасниць беззаперечно існує політична воля і прагнення до тісної транскордонної взаємодії та оновлення механізму співробітництва. Упродовж останніх років збагатилася і суттєво вдосконалилася нормативна основа регулювання міжнародних відносин транскордонного співробітництва України з центральноєвропейськими державами – новими членами ЄС. Надзвичайно важливу роль у розвитку міжнародно-правової, особливо національної системи регулювання транскордонних відносин мало схвалення і набуття чинності в Україні у 2004 р. Закону “Про транскордонне співробітництво”.

Європейський досвід євроре'іональної транскордонної співпраці в Україні має бути взятий за основу, але безумовно не в сенсі копіювання його, оскільки це практично неможливо хоча б за умов наявності суттєвих специфік навіть у проявах загальних закономірностей єврорегіональної кооперації в Європі.

У науці та практиці не існує єдиних, уніфікованих “правил” формування, розбудови єврорегіонів, навіть загальноприйнятого поняття не існує. Історичний досвід творення і розвитку євроре'іонів у XX ст. довів, що їх цілі, засоби, напрями, завдання змінювалися і слугували досягненню певних прагматичних цілей. У контексті опрацювання автором потужного доробку досліджень з питань євроре'іонів України, вивчення проблематики євроре'іонів у вітчизняній науці можливо поділити на два досить коректні, як на нашу думку, сегменти.

По-перше, це ідеалізація вітчизняними дослідниками, експертами досвіду єврорегіонів України (що, на жаль, прослідковується у більшості публікацій). Не тільки

спрощено характеризуючи досвід єврорегіонів України, але і штучно поєднуючи транскордонну співпрацю міждержавного і міжрегіонального рівнів із метою презентації “кращих практик” такої транскордонної співпраці України, по суті у результаті нівелюється як проблематика дослідження, так і визначається непорозуміння суттєвих характеристик дії єврорегіонів.

По-друге, як позитивний “прорив” за понад десятирічний період саме протягом 2003 – 2004 рр. з’явилися перші наукові академічного рівня дослідження, у яких не тільки акумулюється досвід єврорегіонів Європи, але і визначаються конкретні проблеми та рекомендації прагматичного спрямування щодо їх розбудови на прикордонні України [1].

Аналіз актуальних питань транскордонного співробітництва в Україні презентований достатнім масивом публікацій економістів, політологів України [2]. Втім, відсутні є наукові дослідження щодо обґрунтування теоретико-методологічних засад єврорегіональної політики України.

Розробки і втілення принципово нових підходів до розвитку єврорегіонів зокрема і транскордонного співробітництва України загалом в умовах розширення ЄС вимагають радикальні зрушення в геополітичній ситуації на європейському континенті та зміна статусу західних центральноєвропейських сусідів України після їх вступу до європейської спільноти. Роль і місце єврорегіонів у сучасній системі міжнародних відносин, яка динамічно змінюється, потребують глибокого наукового вивчення на основі нових методологічних підходів із урахуванням реалій сьогодення і стратегічної перспективи України, синтезу різноманітних аспектів визначальних тенденцій глобального і регіонального розвитку.

Ця стаття є логічним продовженням досліджень із проблемних питань розвитку транскордонного співробітництва України [3]. Метою статті є спроба виокремити головні чинники формування єврорегіонів, які в сукупності дають змогу теоретично розробити і втілити у практику ефективно діючу модель єврорегіонів України, використовуючи комплексний і системний підхід у дослідженні, винятково важливим завданням дослідження вважаємо аргументовано визначити і довести ключову роль щодо формування ефективно діючої системи єврорегіонів України та визначено концептуальні засади формування ефективної моделі єврорегіонів України за нових геополітичних умов на континенті вже у XXI ст.

Формування нової підсистеми міжнародних відносин між Україною та країнами Центральної Європи (повноправними членами ЄС), а також і наближення кордонів Євросоюзу впритул до західних кордонів України зумовлюють об’єктивну необхідність системного дослідження нового статусу єврорегіонів на нових східних кордонах Європейського Союзу. Особливу актуальність цей процес трансформації сутнісних характеристик єврорегіонів набуває для України після східного розширення ЄС. По суті, у формуванні ефективної системи транскордонного єврорегіонального співробітництва України ключова роль відводиться саме єврорегіонам.

Певна реакція на “презентацію” дії п’яти квазіуспішних єврорегіонів України зазвичай ідеалізувала і міфологізувала їх роль, значення і особливо завдання. Прискіпливий аналіз документів створення єврорегіонів України, де визначені цілі і завдання, на жаль, демонструє на сьогодні невідповідність реалій раніше визначеним цілям та завданням. Певна річ, не можливо говорити про повний нульовий ефект їх діяльності, позаяк епізодичні несистемні успіхи було досягнуто насамперед у культурній

сфері, зауважимо, що здебільшого за фінансової підтримки фондів ЄС, а про необхідність втілення комплексних соціально-економічних проектів, програм зазначається лише у постановах. Епізодичні успіхи за умов обмеженого фінансування, святкування ювілеїв євроре'іонів чи виокремлення імітації роботи громіздких структурних його складових на сьогодні не призвели до творення ефективно діючих моделей євроре'іонів України.

Визначимо в цьому контексті певні принципові положення.

1. Відсутність потужного державного фінансування проектів транскордонного співробітництва, розвитку євроре'іонів (до речі вельми прагматично розроблена Постанова Кабінету Міністрів №587 від 29.04.2002 р., яка включала Програму розвитку євроре'іонів, на сьогодні має дійсно нульовий ефект).

2. Вкрай недостатня ефективність вже діючих інституцій (агентств, центрів, головною метою яких є власний самодостатній розвиток) як для формування прошарку менеджерів європейських 'рантів, так і з метою розробки важливих, актуальних для прикордоння проектів не сприяє динамічному розвитку євроре'іонів України.

3. Відсутність реальної програми трансформації вже наявних неефективних євроре'іонів України, їх невідповідність євростандартам. Лише зазначимо, що всі критичні зауваження дії євроре'іонів України протягом 2004 – 2007 рр. не стали основою, етапом їх інституційних чи функціональних змін. Навіть у східних ре'іонах Центральної Європи за цей період відбулась чітка сегментація громіздких та неефективних євроре'іонів.

4. Відсутність у населення західних прикордонних ре'іонів України євроре'іональної ідентичності. Маємо на увазі відсутність популяризації ідеї євроре'іонів в Україні, за умов, коли ця ідентичність не стала іманентною сутністю населення прикордонних ре'іонів України (порівняно із теж периферійними та економічно слабо розвинутими східними ре'іонами Центральної Європи).

Принципово важливим є усвідомлення того факту, що ні система євроре'іонів зокрема, ні транскордонне співробітництво взагалі не вирішують повністю проблем прикордоння. Так, створені на зразок голландсько-німецького євроре'іону з 1990 р. чотири євроре'іони (Pomerania, Pro Europa Viadrina, Spree-Neisse-Bober, Neisse), які повністю “накрили” німецько-польське, частково німецько-чеське прикордоння (“старий” східний кордон ЄС), на сьогодні змінили своє спрямування, що виявляється у їх діяльності. Практичне вивчення автором сучасного стану цих євроре'іонів, дає можливість визначити певні узагальнення. Зазначимо, актуальність дослідження саме цих євроре'іонів зумовлена тим фактом, що саме тут відбулась *динамічна трансформація зовнішнього кордону на внутрішній кордон ЄС*.

Пріоритет системного гуманітарного, культурного, включно освітнього змісту співробітництва є домінуючим поряд із економічними складовими; високопрофесійні агентства, центри територіального розвитку не тільки здійснюють моніторинг єєсівських проектів, але розробляють соціально-економічного спрямування програми розвитку інфраструктури, туризму, підприємництва транскордонних євроре'іонів. І ще один важливий момент, який є таким очевидним, що не береться до уваги, – це як подолання історичних кривд саме жителями прикордонних ре'іонів, які внаслідок Другої світової війни були поділені новими жорсткими кордонами чи зазнали депортації, вигнання (як відомо, Польща отримала германізовану територію – Померанію, Марк-Бранденбург, Нижню та Верхню Сілезію, внаслідок чого 4 млн. німецького населення переселились на захід, ще 2 млн. були виселені поляками протягом 1946 – 1947 рр., а з приєднаних до Радянського Союзу польських східних територій 4 млн. поляків переселилося на захід).

Масмо на увазі історичну пам'ять, яка “живе” довго і “переживає” цілі покоління. Таким чином, єврорегіональна співпраця сприяє винятково нівеляції історичних кривд і образ, які так важко подолати у мультикультурному середовищі прикордоння взагалі.

Набуття повноправного членства Австрії в ЄС із 1995 р. визначило як новий східний кордон ЄС, а отже, і початок дії програм ІНТЕРРЕГ II. – ФАРЕ СВС, коли 7 жовтня 1998 р. регіони Бургенланд (Австрія), Дер-Шопрон, Ваш (Угорщина) підписали угоду про єврорегіональну співпрацю (регіон у 1995 р. отримав 7 млн., у 1996 р. – 11,3 млн. єкю з програми ФАРЕ). Основними напрямками співпраці було визначено співробітництво на прикордонному регіоні у територіальному розвитку, економіці та туризмі, культурному обміні та збереженні культурного надбання, у попередженні катастроф, у гуманітарній та соціальній сферах, в освіті, навчанні. У подальшому до єврорегіональної співпраці були залучені західні регіони Словаччини на кшталт відродження золотого трикутника: Відень – Будапешт – Братислава.

Проблема єврорегіонів України, на нашу думку, полягає не так в їх кількісних параметрах, не говорячи про їх величезні масштаби, а насамперед у їх якісних, системних характеристиках. Системний підхід до розвитку єврорегіонів України вимагає реалізації комплексу насамперед економічних, організаційних та інституційних важелів їх розбудови. Виключно важливою в цьому контексті є розробка із застосуванням системних підходів та єврорегіональних стандартів спеціальних комплексних програм розвитку єврорегіонів України після східного розширення Євросоюзу.

Принципово логічним вважаємо дослідження детермінованості ефективно діючої складової (єврорегіонів) як важливої підсистеми (транскордонного співробітництва) міжнародних відносин, що є також логічним втіленням євроінтеграційного курсу України.

Задля досягнення стратегічної мети України розвитком транскордонного співробітництва зокрема можливо вирішити і наступні основні завдання:

1) не допускається перетворення нових східних кордонів ЄС у жорсткі розподільчі лінії, які відмежовують Україну від Європи та перетворення регіонів з обох боків нових східних кордонів ЄС і України в периферійні і тупикові;

2) координуються спільно розроблені концепції соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів;

3) поступово формуються інтегровані, насамперед у господарському і просторово-економічному аспектах, транскордонні регіони України;

4) створюється поєднана і взаємодоповнююча транспортна, прикордонна інфраструктура;

5) складається система міжнародної взаємодії місцевих органів державної влади і самоврядування, територіальних громад тощо.

За нових геополітичних умов на сьогодні необхідно по-новому осмислити новий статус та нову роль єврорегіонів України. Адже єврорегіони України, по-перше, вже з 2004 р. здійснюють єврорегіональну співпрацю безпосередньо з ЄС і на нових східних кордонах ЄС, бар'єрна функція яких посилюється; по-друге, єврорегіональна співпраця ЄС стала складовою нової східної політики Євросоюзу та України, а отже, її динамічний розвиток саме на регіональному рівні стає метою і для ЄС; по-третє, за умов наявної різниці у якості транскордонного співробітництва між Україною та державами Центральної Європи, позитивом є ініціативи саме сусідів першого порядку України, насамперед Польщі та Угорщини, у спільній розробці програм і концепцій транскордонного співробітництва.

Концептуальний підхід угорської, польської сторін до розвитку єврорегіонального співробітництва, координація стратегії соціально-економічного розвитку прикордонних реґіонів Польщі, Угорщини та України, розробка спільних довготермінових концепцій розвитку українсько-угорських, українсько-польських транскордонних зв'язків та інші позитивні моменти дають змогу продумано і погоджено планувати та здійснювати транскордонні заходи у всіх сферах співробітництва.

У Постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврореґіонів” №587 від 29.04.2002 р. (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабміну №270 від 01.03.2003 р. та №1402 від 04.09.2003 р.) стислий історичний екскурс основних напрямів та завдань єврореґіонів України свідчить про цілком прагматичні пріоритети, які, на жаль, на сьогодні так і залишились, по суті, декларацією намірів: “Основними напрямками співробітництва створених єврореґіонів України є поєднання зусиль в економічній сфері, розбудові соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництві та модернізації інфраструктури кордону, розвитку транспортної мережі, науковій та культурній співпраці, охороні навколишнього природного середовища, обміні досвідом між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємній допомозі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьбі зі злочинністю і нелегальною міграцією тощо” [4].

Дослідження феномену єврореґіону має здійснюватися у контексті чіткого визначення цього поняття. Складовою частиною організаційно-правового механізму регулювання системи транскордонного співробітництва є дві підсистеми: міжнародно-правова та цивільно-правова. Основою розвитку міжнародних відносин транскордонного співробітництва країн Європи, включно і України, насамперед є *загальноєвропейські норми і принципи*, закріплені в документах Ради Європи. Головним документом, який легалізує ці відносини, а також сприяє децентралізації прийняття рішень владними структурами реґіонів, є *Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями* (Мадрид, 21 травня 1980 р.), а також і два додаткових протоколи, що надають більших компетенцій реґіонам у зовнішньоекономічних та політичних питаннях, сприяють як міжнародній активізації реґіонів, так і позитивній дискримінації периферійних прикордонних територій.

Унаслідок ратифікації Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво (1980 р.) у Європі, зокрема і Верховною Радою України, положення (міжнародно-правові норми стосовно транскордонного співробітництва, закріплені у зазначеній Конвенції) стали частиною національного законодавства також і в Україні та мають пріоритет над внутрішнім правом, згідно зі ст. 27 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Згідно із ст. 2 цієї конвенції: “Для цілей цієї конвенції “транскордонне співробітництво” означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією двох або декількох Договірних сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей” [5].

Рамкова Конвенція разом із двома додатковими протоколами становить загальні правові засади транскордонного співробітництва реґіонів держав Європи, зокрема України. Використовуючи загальноприйняті європейські критерії і принципи, сформульовані у Мадридській Конвенції про транскордонне співробітництво, визначимо поняття єврореґіон. Єврореґіон – це прикордонні території кількох суміжних держав, діяльність яких регулюється положеннями Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво (1980 р.). Мета

створення єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва – це зміцнення добросусідських відносин, культурних і економічних контактів, координація та здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон.

Отже, для реалізації ефективної єврорегіональної, транскордонної співпраці єврорегіонів Європи була створена відповідна правова база. У жодній країні Європи не існує закону про транскордонне співробітництво чи чогось аналогічного. Це досить вагомий аргумент, якщо додати і конкретні успіхи єврорегіонів Європи, тоді виникає наступне питання, задля чого в Україні у 2004 р. прийнятий Закон “Про транскордонне співробітництво” і яким чином він сприятиме розвитку єврорегіонів України зокрема? Чому скажімо в Німеччині чи у Франції не існує такого закону, в країнах, регіони яких вже десятки років демонструють реальну ефективність транскордонного співробітництва європейського рівня?

Витвір вітчизняного мистецтва 2003 р. (тобто проекту цього закону, що, зазначимо, вимагав потужного доопрацювання в контексті відповідності його загальноєвропейським нормам і принципам) ще раз свідчить як про сумні факти непорозуміння суті та значення, зокрема правових засад транскордонного співробітництва, так і важливості його розвитку як системи в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України. З огляду міжнародного права, навіть ЄС не має закону про прикордонну чи транскордонну політику, тому що це де-юре і де-факто не потрібно ані ЄС, ані країнам Європи.

Головним аргументом стосовно необхідності законодавчого регулювання транскордонного співробітництва України спеціальним Законом “Про транскордонне співробітництво”, є, на нашу думку, його фінансовий сегмент, а також визначення суб’єктів транскордонної співпраці. Позаяк згідно із Законом “Про транскордонне співробітництво”, який став чинним 24 червня 2004 р., вже є можливим забезпечення бюджетного фінансування проектів транскордонного співробітництва. Зокрема розділом IV (ст. 14) цього закону передбачено держбюджетне фінансування транскордонної співпраці і прийняття спеціальних програм державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва, схвалених Кабінетом Міністрів України.

Проголошений принцип чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб’єктами транскордонного співробітництва України (згідно з ст. 1 аналізованого закону до них належать територіальні громади, їх представницькі органи та місцеві органи виконавчої влади), однак не визначена правова регламентація взаємодії цих органів, що може ускладнити процес практичного втілення завдань транскордонного співробітництва. Також окреслено організаційно-правовий механізм транскордонного співробітництва (розділ II ст. 5 – 9), визначено принципи, форми, методи і порядок державної підтримки та контролю за розвитком транскордонного співробітництва (розділ III ст. 10 – 13) [6].

Відомо, що на сьогодні діяльність єврорегіонів України попередньо не була підготовлена до процесу розширення ЄС і безпосереднього наближення кордонів Євросоюзу до України. Єврорегіони України не змогли адаптуватися до нових умов роботи з огляду на вступ центральноєвропейських держав до ЄС. Окрім того, вийти за рамки здебільшого декларативно-політичного співробітництва в межах існуючих єврорегіонів не вдалося. Тому система єврорегіональної співпраці, як і транскордонного співробітництва України загалом, потребує системної якісної трансформації.

Висновки

Статус єврорегіонів зокрема і транскордонного співробітництва України загалом із центральноєвропейськими державами піднявся на якісно вищий щабель, що треба вважати беззаперечним позитивом. На транскордонному, міжрегіональному рівні відносини України з ЄС майже не обтяжені проблемами і претензіями як політичного, так і економічного змісту. Тому взаємодія України з ЄС та країнами-членами ЄС у сфері єврорегіонального, транскордонного співробітництва може бути навіть більш динамічною і ефективною, ніж на міждержавному рівні. Єврорегіони здатні створити розгалужену систему координації стійких прикордонних зв'язків регіонів України із суміжними адміністративно-територіальними одиницями сусідніх центральноєвропейських держав-членів ЄС. Безумовно, що ефективна єврорегіональна інтеграція через транскордонне співробітництво суттєво розширить базу включення України до європейських інтеграційних процесів.

У розвитку нового статусу єврорегіонів України з центральноєвропейськими державами після розширення ЄС поєднуються як зовнішні (євроінтеграційні), так і внутрішні (зокрема комплексний розвиток прикордонних територій), національно-державні інтереси. На сьогодні, розбудова ефективно діючої системи єврорегіонів набуває важливого значення для України.

Вкрай важливим концептуальним висновком щодо майбутнього розвитку єврорегіонів України за нових геополітичних умов є необхідність розробки спільних концепцій розвитку прикордонних регіонів України з межуючими прикордонними територіями центральноєвропейських країн – повноправними членами ЄС. Вкрай нагальним завданням є активізація участі прикордонних областей України у створенні більш прагматичних єврорегіонів з прикордонними регіонами сусідніх держав, що також створює можливість використовувати і міжнародну фінансову допомогу в реалізації проектів територіального соціально-економічного розвитку регіонів. Принципово важливим моментом є те, що новий етап якісно нового розвитку єврорегіонів України з державами Центральної Європи відбувається за умов розширення ЄС на стадії завершення формування економічного та валютного союзу, значного прогресу на шляху формування політичного союзу, поглиблення співпраці у сфері безпеки. Своєю чергою це також обумовлює істотні зміни в структурі та механізмі транскордонного співробітництва в Європі загалом, та в єврорегіонах зокрема.

Формування економічно конкурентоспроможних єврорегіонів на західному кордоні України, утворення спільних із європейськими партнерами асоціацій, проектів, укладення нових угод для оновлення правової бази співробітництва координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів мають стати пріоритетами єврорегіональної співпраці України на найближчу перспективу. Безумовно, багато питань лише сформульовано, і вони потребують подальших наукових досліджень, пріоритетними з-поміж яких, на нашу думку, є аналіз системної трансформації єврорегіонів України в контексті розширення на схід ЄС, а також проблемні питання творення ефективної системи транскордонного співробітництва України.

Література

1. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2003. – 222 с.; Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини

України з центральноевропейськими сусідами / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”. – К.: КІС, 2004. – 360 с.

2. Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? – Ужгород, 2002; Регіональна політика Європейського Союзу після його розширення: Аналітичні оцінки / Національний Інститут стратегічних досліджень (Закарпатський філіал). – Ужгород: Ліра, 2004; На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів: Проект Київського центру Інституту Схід–Захід. – К.: Логос, 2000. – 224 с.

3. Кіш Є. Проблеми транскордонного співробітництва України і Євросоюзу // Політичний менеджмент. – 2006. – №5(20). – С. 131 – 144; Кіш Є. Регіони Європи на початку XXI століття // Політика і час. – 2007. – №1. – С. 33 – 35.

4. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України №587 від 29.04.2002 р. // www.kmu.gov.ua.

5. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS No106) (Мадрид, 21 травня 1980 р.) // www.coe.kiev.ua.

6. Про транскордонне співробітництво: Закон України №1861-IV від 24.06.2004 р. // www.rada.gov.ua.

Ye. Kish

METHODOLOGICAL ASPECTS RESEARCH IN THE SYSTEM OF EURO-REGIONAL COOPERATION

The euro-regions systems in Central Europe in new geopolitical situation are analyzed. Euro-regional cooperation between neighbouring countries on both regional and local levels has become the most important element of European policy. Thus, the development of common concept papers for trans-border cooperation between the bordering regions is a vital issue for the border territories of Ukraine and its first-rate neighbouring countries.

Key words: euroregion, cooperation, integration, geopolitical situation, Central Europe, Ukraine, European Union.

УДК 314.74(477)

С. Кременчуцький

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розкрито найсуттєвіші ознаки феномена нелегальної імміграції через показ зародження та становлення цього явища як на міжнародній арені, так і на теренах Української держави.

Ключові слова: імміграція, нелегальна імміграція, національна безпека, механізми нелегальної імміграції, структура нелегальної імміграції, географія нелегальної імміграції, маршрути нелегальної імміграції.

Невід’ємною та постійною складовою історичного розвитку людства були міграційні компоненти, які завжди відчутно впливали на стабільність (чи нестабільність) ситуації у суспільстві. На сьогодні та в найближчій перспективі їх роль посилюватиметься. Для України, яка лише з часу здобуття державної незалежності долучилася до загальносвітових тенденцій становлення правотворчих інституцій, це означає лише подальший розвиток та вдосконалення політики правового регулювання імміграційним процесом.

Уже перші кроки становлення державної імміграційної політики визначили перелік питань, які потребують особливої уваги. Одним із найактуальніших серед них є проблема нелегальної імміграції. Це порівняно нове для України суспільне явище набуло останнім часом стійкої тенденції до зростання, що викликає відчуття занепокоєння внаслідок існуючого прямого зв’язку між ним та погіршення криміногенної ситуації в державі. Його новизна для України пояснюється тим, що в колишньому СРСР такої проблеми, як регулювання імміграційним процесом загалом і нелегальною імміграцією зокрема, можна вважати взагалі не існувало, оскільки це було тоталітарне, закрите суспільство, в якому, хоча де-юре й проголошувалося право на вільний в’їзд у країну та виїзд із неї, але де-факто реалізувати його майже ніхто не міг.

Правові аспекти нелегальної імміграції досить повно висвітлені у працях С. Брітченка, О. Войцехівського, О. Джужі, Ю. Кравченка, О. Кузьменко, А. Мацка, Т. Назарова, В. Олефіра, С. Ратушного, Н. Тиндик, П. Чалого, С. Чеховича, В. Шакуна, В. Шаповала та інших дослідників. Однак, незважаючи на загальний підвищений інтерес до міграційних процесів загалом, для вітчизняної юридичної науки розробка усіх аспектів проблеми нелегальної імміграції є новим напрямком досліджень. Особливо це стосується її адміністративних та кримінальних проявів.

Мета статті полягає у розкритті сутності нелегальної імміграції та її місця у структурі сучасного імміграційного процесу в Україні; дослідженні основних механізмів проникнення нелегальних іммігрантів на територію України та показі її ролі як соціально небезпечного, шкідливого, протизаконного явища, що реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці Української держави та виступає однією з причин зростання злочинності, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах між багатьма державами.

Нелегальною (незаконною) імміграцією є незаконне переміщення через державний кордон, тобто поза пунктами пропуску або з приховуванням від

прикордонного та митного контролю, при використанні підроблених документів, візи або без їх використання, самостійно чи за допомогою третіх осіб, а також проживання на території країни без належного дозволу компетентних державних органів [1].

Аналіз міграцій, класифікованих за часовими ознаками, свідчить, що незворотні міграції (переміщення на постійне або тимчасове місце проживання) мають у своїй структурі, як правило, нелегальну частку.

Значні можливості для дослідження та аналізу нелегальної імміграції надає так звана транзитна імміграція. Доцільно зазначити, що транзитна імміграція буває як легальною, так і нелегальною. Транзитних іммігрантів, які легально перетнули державний кордон у 1995 р., було 4,3 тис. осіб, або 1,1% від загальної кількості легальних іммігрантів; у 1996 р. – 3,7 тис. осіб, або 0,8%; у 1997 р. – 5,5 тис. осіб, або 1,3%; у 1998 р. – 5,7 тис. осіб, або 1,4%; у 1999 р. – 6,1 тис. осіб, або 1,6%; у 2000 р. – 7,3 тис. осіб, або 1,8%; у 2001 р. – 6,9 тис. осіб, або 1,5%; у 2002 р. – 6,7 тис. осіб, або 1,4% [2].

А транзитних нелегальних іммігрантів було затримано при виїзді з України у країни Західної Європи в 1995 р. – 4167 осіб; у 1996 р. – 3897 осіб; у 1997 р. – 4973 особи; у 1998 р. – 3791 особа; у 1999 р. – 4320 осіб. Загалом за 11 років незалежності прикордонники Західного напрямку затримали понад 42 тис. нелегальних іммігрантів. За участі прикордонних нарядів вилучено 530 од. зброї, понад 17 тис. набоїв, майже 8 т наркотичної сировини, попереджено спроби переміщення через кордон контрабандних товарів на суму понад 80 млн. грн. [3]. Порівнюючи кількість транзитних іммігрантів, які легально перетинають державний кордон України, і тих, хто нелегально використовує транзитний проїзд для того, щоб потрапити в країну призначення, можна зробити висновок: транзитна імміграція на 60% є легальним перетином кордону, а на 40% вона є нелегальною.

Механізми нелегальної імміграції в Україну або її територією надзвичайно різноманітні, але найбільш поширені такі:

1) в'їзд туристів-іммігрантів до країн СНД за туристичними візами. Після прибуття до однієї з країн СНД, вони шукають шляхи нелегального проникнення на територію України або далі на Захід;

2) в'їзд студентів-іммігрантів (із Нігерії, Анголи, Алжиру, Пакистану, Шрі-Ланки тощо) до країн СНД, вдаючись до послуг фірм (приватних або державних), які оформляють в'їзд до країн Співдружності практично всім бажаючим, використовуючи для цього офіційні бланки навчальних закладів Росії та України;

3) незаконне перебування на території України колишніх студентів та працівників підприємств деяких держав (здебільшого Нігерії, Шрі-Ланки, Анголи, В'єтнаму, Іраку, Афганістану), які не бажають повертатися на батьківщину;

4) використання прикордонних територій України “човниковими” або “маятниковими” іммігрантами – громадянами країн Балтії (Латвії, Естонії, Литви) для скупки кольорових металів, продовольства, наркотичної сировини. Вони в'їжджають в Україну здебільшого через прикордонні пункти, виїжджають із товаром, оминаючи їх;

5) проникнення до Центральної Азії та Закавказзя так званих “економічних” іммігрантів – громадян країн Південно-Східної Азії, Близького і Середнього Сходу та подальше їх переміщення територією України до економічно розвинутих країн у пошуках роботи або власного бізнесу.

Організація нелегальної імміграції відбувається, як правило, так: іммігрантів доставляють до кордону на автомобілях, пішки переводять їх через розмежувальну лінію,

омінаючи пункти пропуску. Після цього їх зустрічає вже інша, зарубіжна ланка переправників. Участь у цьому бізнесі беруть деякі директори готелів, гуртожитків, турбаз, які надають тимчасовий притулок нелегальним іммігрантам. Проаналізувавши факти затримання нелегальних іммігрантів, можна зробити висновок, що на території України, Білорусії та Росії створена і функціонує добре організована мережа фірм (туристичних, комерційних), як правило фіктивних, які “роблять бізнес” на обслуговуванні псевдотуристів і псевдостудентів. За деякими даними, в Україні діє приблизно 50 “агентств” подібного типу [4].

Нелегальна імміграція займає вагомий відсоток у структурі загального імміграційного потоку. Вона є соціально небезпечним, шкідливим, протизаконним явищем, яке реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці України; виступає однією з причин зростання злочинності, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах між багатьма державами.

Доцільно відзначити, що Україна ще не має достатнього досвіду державного регулювання процесами нелегальної імміграції. Тому на сьогодні одним із важливих завдань є продумане розроблення комплексної програми адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції, особливо, якщо брати до уваги той факт, що нелегальна імміграція є проблемою як національною, так і міжнародною. Така програма, на нашу думку, повинна базуватися на вже існуючій законодавчій базі, зокрема на Законі України “Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну” [5] та Указі Президента України “Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією” [6]. Уряди багатьох країн світу намагаються боротися з цим явищем спільно, про що свідчать численні договори, угоди між Україною та іншими державами.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про міжнародні договори України” від 22.12.1993 р. [7], укладені та ратифіковані міжнародні договори України становлять невід’ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулося у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Нелегальна імміграція досліджується нами як один із видів імміграції, що має характерні ознаки. Найбільш важливе значення для практики протидії цьому явищу має вивчення і дослідження ознак, що містяться у стані, структурі, динаміці та географії нелегальної імміграції.

Стан нелегальної імміграції – це кількісні показники, що характеризують дане явище у визначений період часу в абсолютних цифрах або у відносних показниках. До стану належить інформація про кількість нелегальних іммігрантів, скоєні ними правопорушення, вжиті за цими правопорушеннями заходи.

Згідно із статистичними даними Міністерства внутрішніх справ України, за період від 2000 р. до 2002 р. та за 10 міс. 2003 р. притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні іноземних громадян – 309274 особи, а видворено за межі України – 58 781 особу [8].

Ще однією ознакою нелегальної імміграції є наявність в неї чітко визначеної структури. Структурою окремі дослідники вважають взаєморозташування та зв’язок складових частин чого-небудь, побудову, внутрішній устрій, уклад [9]. Якщо стан (рівень

нелегальної імміграції) – це кількісний показник, то якщо йдеться про її структуру, треба пам'ятати, що у цьому випадку вона визначається з якісного боку.

Проведені нами дослідження переконливо доводять, що нелегальна імміграція має складну структуру, тобто є поліструктурним явищем. Виділення в ній структурних елементів багато в чому пов'язане з низкою причин, заради яких здійснюється нелегальне переміщення.

Залежно від мети призначення, нелегальне переміщення іммігрантів можна розділити на: а) транзитне переміщення; б) переміщення з метою постійного проживання; в) переміщення з метою тимчасового притулку.

За часом проходження імміграції можна, її кваліфікувати так: а) термінова – має обмеження в часі; б) безтермінова – не має обмежень у часі.

За моментом виникнення цього явища: а) з моменту порушення правил в'їзду на територію держави та виїзду з неї; б) з моменту порушення правил перебування на території держави, що зумовлює необхідність продовження візи та реєстрації на території країни перебування.

Нелегальна імміграція може розрізнятися також щодо наявності каналів контрабанди “живого товару” через територію України та за її межами.

Згадуване явище викликає надзвичайну стурбованість не тільки у керівництва Української держави та науковців-кримінологів, а й усіх західноєвропейських держав. Особливо непокоїть той факт, що нелегальна імміграція, як правило, здійснюється з країн, де активно діє міжнародна наркомафія, різноманітні терористичні організації. Протягом кількох останніх років Україна, на жаль, перетворилася на “відстійник” нелегальної імміграції світових масштабів, що стає дедалі організованішим. Члени міжнародних злочинних угруповань вносять корективи у свої дії залежно від заходів протидії держав, через території яких здійснюється транзит іммігрантів. Це, своєю чергою, спонукає до висновку, що проблема боротьби з нелегальною імміграцією через територію України давно уже вийшла за межі компетенції Української держави і стала міжнародною.

Аналіз затримань порушників державного кордону, фільтрації нелегальних іммігрантів свідчить про наявність кількох чітко окреслених каналів контрабанди “живого товару” територією України.

Тому, на нашу думку, є всі підстави умовно виділити три основні напрямки нелегальної імміграції.

Перший (транзитний повітряно-залізничний) – для громадян держав Південно-Східної Азії, Близького й Середнього Сходу (Китай, В'єтнам, Корея, Індія, Шрі-Ланка, Афганістан); країна проживання – держави Центральної Азії або ж одразу повітряним шляхом до Російської Федерації (Москва, Санкт-Петербург), іноді до Білорусії, звідти – в'їзд залізничним транспортом в Україну (Київ, Львів, Мукачево, Ужгород, Одеса), далі через Польщу, Словаччину, Угорщину до країни призначення.

Другий (транзитний повітряно-залізнично-пішохідний) – для громадян Іраку, Ірану, Туреччини, Ізраїлю, Ємену, Йорданії, Лівану, Сирії, Сомалі, Анголи, Заїру тощо: країна проживання – держави Закавказзя – потім одна частина іммігрантів вирушає повітряним шляхом або залізницею в Україну, інша – до Російської Федерації, звідти, як правило, вже у супроводі провідників прямує в Україну, далі – у країни призначення.

Третій (транзитний повітряно-пішохідно-залізничний) – значна кількість громадян Лівану прибуває в Україну повітряним шляхом і пішки рухається до Західного кордону; з Києва – залізничним транспортом.

Нелегальна імміграція може бути також структурована за можливістю її суб'єктів нести, відповідно до чинного законодавства, адміністративну відповідальність: а) складається з суб'єктів, що не підлягають адміністративній відповідальності (за віком, станом неосудності); б) складається із суб'єктів, які підлягають адміністративній відповідальності.

Іншою ознакою нелегальної імміграції є її динаміка. Динаміка – це зміна кількісних та якісних показників нелегальної імміграції, число скоєних нелегальними іммігрантами правопорушень загалом за визначений період часу.

Нелегальна імміграція не є статичне, застигле явище, воно швидко та динамічно розвивається в просторі та часі. Тому ця ознака має важливе значення щодо її вивчення, а також визначення параметрів протидії. Кількість нелегальних іммігрантів із кожним роком зростає. Це видно із статистичних даних МВС України, Державної прикордонної служби України, із звернень нелегальних іммігрантів щодо одержання статусу біженців.

Суттєвою ознакою сучасної нелегальної імміграції є високий рівень її латентності. Насамперед це пов'язано з тим, що нелегальна імміграція є досить вигідним бізнесом, який приносить значні прибутки. Своєю чергою, “прибутковість” забезпечила для неї риси професійно організованої мережі. У багатьох випадках це характеризується наявністю спеціальної системи захисту від виявлення і притягнення винних до встановленої законом відповідальності; особливо ретельним маскуванню цілей; максимальним наданням їй видимості легальної, тобто відповідності правовим нормам, законної діяльності.

Значна кількість ознак нелегальної імміграції міститься у її географії. Під нею ми розуміємо просторово-тимчасовий розподіл нелегальної імміграції на території України. За даними Міністерства внутрішніх справ України, нелегальна імміграція має масовий прояв у великих містах, а також у прикордонних зонах, які є місцем переправлення нелегальних іммігрантів до Західної Європи. Сільська місцевість приваблює тільки тих нелегальних іммігрантів, які вирішили залишитися на постійне місце проживання або отримали статус біженця, але за статистикою це дуже незначна кількість осіб.

Особливу роль у дослідженні причин нелегальної імміграції мають відігравати фундаментальні галузі права, зокрема адміністративне право. Адже завдання цієї галузі права стосуються не тільки вивчення причин деліктного поведіння особистості, а й організаційно-правових причин, що сприяють рухові потоків нелегальних іммігрантів через Україну.

Встановлення комплексу таких причин та існуючих між ними взаємозв'язків дало б змогу: наблизити існуюче законодавство, включаючи акти адміністративно-правового регулювання, до життєвих реалій сьогодення; точніше визначити та розмежувати функції органів державного управління у вирішенні проблем нелегальної імміграції; на засадах чіткої правової регламентації побудувати роботу структур місцевого самоврядування в цій сфері; сформуванати систему громадських формувань, які братимуть дієву участь у протидії нелегальній імміграції на своїй території, особливо у прикордонній зоні; налагодити більш цілеспрямовану, адресну профілактичну роботу з нелегальними іммігрантами; надати необхідної мобільності силам і засобам, призначеним для протидії цьому явищу.

Здебільшого нелегальна імміграція має такі ж причини, коріння, що й інші форми міграції, але вони, як правило, є глобальнішими, трагічнішими, конфліктнішими. У своїй сукупності вони змушують нелегальних іммігрантів йти на значний ризик задля збереження

власного життя, життя своєї родини, кидатися у прірву незнаного, чинити правопорушення заради покращання свого життєвого становища, втечі від конфліктів у своїй країні.

Особливістю нелегальної імміграції також є те, що вона може бути як формою імміграції, так і її засобом.

Тобто, в деяких випадках нелегальна імміграція первісно має кримінальний задум, пов'язаний із наркотиками, тероризмом, переправкою та продажем вогнепальної зброї, торгівлею “живим товаром” (людьми). Спонукальні мотиви, які є основою будь-якого рішення про імміграцію та причини, з яких нелегальне переправлення іммігрантів та нелегальний перетин державних кордонів стають засобом такої імміграції [10].

Нелегальна імміграція на сьогодні безпосередньо пов'язана: по-перше, зі зміною імміграційної політики, що зменшує можливості законної імміграції; по-друге, з бажанням емігрувати будь-яким шляхом, що пов'язане із сподіваннями на кращі умови існування, інформацією про “квоту життя”; по-третє, в деяких країнах існує потреба в робочій силі, яку не можна задовольнити легальним шляхом.

Нелегальна імміграція – це складне явище з міждержавними характеристиками. В її особливостях закладено чинники, зумовлені як країною, громадянами якої є потенційні іммігранти, так і країнами, до яких і через які вони прямують.

З огляду на це, причини нелегальної імміграції можуть бути подані у вигляді двох блоків: а) зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни громадянства; б) зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни, до якої вони прибувають або через яку вони прямують транзитом.

Отже, досліджуючи проблеми виникнення та існування нелегальної імміграції, не можна залишати поза увагою притаманні їй специфічні особливості, які негативно впливають на внутрішнє життя України:

1. Намагання організаторів нелегального переправлення використовувати легальні можливості прибуття в Україну у службових справах, на навчання, за туристичними візами з метою подальшого переправлення прибулих таким методом до країн Західної Європи. Успішність використання лише одного зі згаданих легальних каналів в'їзду – навчання у вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) – можна оцінити, посилаючись на такі цікаві дані: 43% громадян Індії, які, відповідно до документів, в'їжджали в Україну на навчання, а до ВНЗ так і не потрапили [11].

2. Активніше використання переправниками нелегалів приватних автомобільних засобів для перевезення іммігрантів із Москви до Києва, а з Києва до прикордонних населених пунктів.

3. Зростання кількості спроб організаторів нелегального переправлення залучити до злочинної діяльності посадових осіб правоохоронних органів, співробітників транспортних організацій, директорів туристичних фірм та інших зацікавлених осіб.

4. Збільшення кількості злочинів, скоєних нелегальними іммігрантами. Не маючи законних підстав на перебування в Україні, ці люди ніде легально працевлаштуватися не можуть. Тому й не дивно, що кошти, потрібні їм на життя та на перехід кордону, вони заробляють будь-якими протиправними способами. Отже, цілком очевидно, що протиправні дії іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні призводять до суттєвого ускладнення криміногенної ситуації, особливо у великих промислових центрах та прикордонних ре'іонах.

5. Прямі економічні збитки від перебування в країні нелегальних іммігрантів. За експертними оцінками нелегальний іммігрант, який живе в Києві без надання йому

будь-якої соціальної допомоги з боку держави, коштує країні при-близно 1 тис. дол. США за один рік [12], а депортація лише одного такого “мандрівника-нелегала” до сусідньої держави обходиться Україні, а значить і всім платникам податків, у суму, еквівалентну 1,5 тис. дол. США [13].

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, треба відзначити, що відсутність чітко визначених концептуальних підходів до здійснення імміграційної політики держави інколи призводить до очевидних диспропорцій між окремими її напрямками. Найбільш розвиненим із них, оформленим законодавчо і закріпленим організаційно є напрям боротьби із нелегальною імміграцією.

Завдяки законодавчим нововведенням було підвищено відповідальність організаторів та тих, хто сприяє нелегальній імміграції, порушників правил в'їзду та перебування в Україні, введено санкції проти перевізників.

У результаті спільної реалізації спеціальних державних програм запобігання нелегальній імміграції знаходиться під постійною скоординованою увагою прикордонників, правоохоронних органів усіх рівнів, місцевої влади.

На нашу думку, саме нині особлива увага повинна бути приділена удосконаленню законодавства з питань протидії нелегальній імміграції, насамперед тому, що безпосередньо стосується організації цього процесу, посиленню контролю за перебуванням іноземних громадян в Україні, розвитку міжнародного співробітництва щодо боротьби з нелегальною імміграцією тощо. Треба погодитися із багатьма дослідниками-експертами, які висловлюють думку, згідно з якою удосконалена законодавча база повинна містити чіткі визначення та розмежування кримінальної або адміністративної відповідальності в тій частині, яка стосується нелегальних іммігрантів, організаторів нелегальної імміграції, провідників та тих, хто цьому сприяє.

Література

1. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: Енциклопедія / За ред. Ю. Римаренко. – К.: Довіра, 1998. – С. 130.
2. Про стан роботи паспортної служби органів внутрішніх справ України по лінії контролю за перебуванням іноземців на території держави: Аналітичні довідки МВС України за 1996 – 1999 рр. // www.mvs.gov.ua.
3. Гарант недоторканності рубежів держави // Міліцейський кур'єр. – 2002. – №43. – С. 2.
4. Дмитров С. Контрабанда людей набула загрозливих масштабів // Політика і час. – 1997. – №3. – С. 37.
5. Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну: Закон України від 10.01.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – №5. – Ст. 160.
6. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України № 22 від 18.01.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – №3. – Ст. 10.
7. Про міжнародні договори України: Закон України від 22.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №10. – Ст. 45.

8. Довідка про результати діяльності органів внутрішніх справ по контролю за дотриманням правил перебування іноземців в Україні та протидії незаконній міграції за період 2000 – 2002 рр. та 10 місяців 2003 р. // www.mvs.gov.ua.

9. Даль В. В. Толковый словарь русского языка живого великорусского языка. – М.: Русский язык, 1989. – С. 238.

10. Поляков Є., Мітницький К. Особливості оперативної реєстрації осіб, причетних до діяльності організованих злочинних угруповань у прикордонній зоні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2001. – №3. – С. 218 – 223.

11. Астахов С. Сьогодні студент – завтра нелегал // Урядовий кур'єр. – 1998. – 3 лют. – С. 7.

12. Кузьменко О. В. Поняття контрабанди людьми і її місце в структурі нелегальної міграції // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі “Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення”: Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників / Кер. авт. кол. А. І. Комарова, О. О. Крикун. – К.: НДІ “Проблеми людини”, 1998. – Т. 10. – С. 323.

13. Андреев Д. Буферна зона Європи // Міліція України. – 1998. – №7/8. – С. 31.

S. Kremenchuckyi

BASIC CONCEPTS AND ESSENCE OF DESCRIPTION ILLEGAL IMMIGRATION IN UKRAINE

The most substantial signs of illegal immigration phenomena are exposed through the show of origin and becoming of this phenomenon both in the international arena and on the walks of life of the Ukrainian state.

Key words: immigration, illegal immigration, national safety, mechanisms of illegal immigration, structure of illegal immigration, geography of illegal immigration, routes of illegal immigration.

УДК 314.7:308:330.11

Л. Крупка

ТРУДОВА МІГРАЦІЯ ЯК ІНДИКАТОР СОЦІАЛЬНОГО, ЕКОНОМІЧНОГО ТА ПОЛІТИЧНОГО ЖИТТЯ КРАЇНИ

Показано, що трудова міграція є своєрідним індикатором соціального, економічного та політичного стану країни. Розкрито масштаби, причини та наслідки міграційних рухів населення, що впливають на стан розвитку трудового потенціалу країни. Проаналізовано залежність сучасної української трудової міграції від чинного міграційного законодавства. Досліджено основні потоки трудової міграції з України.

Ключові слова: трудова міграція, трудовий потенціал, міграційний рух, міграційне законодавство.

Процеси трудової міграції є своєрідним індикатором соціального, економічного, політичного стану країни, оскільки формуються під впливом багатьох чинників і ситуацій, що мають місце в державі. З іншого боку, масштаби і напрями трудової міграції мають значний вплив на демографічну ситуацію країни, соціально-економічне становище, кількісно-якісні характеристики трудового потенціалу.

Масштаби, причини і наслідки міграційного руху населення впливають на стан розвитку трудового потенціалу країни. Проведення оцінки втрат трудового потенціалу за рахунок “відпливу” економічно активного населення за кордон із метою працевлаштування є необхідною передумовою для розробки основних заходів щодо попередження негативних наслідків трудової міграції та збереження в межах країни трудового потенціалу.

Окремі аспекти проблеми трудящих-мігрантів висвітлювалися в загальних роботах із міжнародного права Е. Аметистова, А. Довгєрта, Л. Лунца, В. Батюка. У 90-ті рр. ХХ ст. з’являються актуальні наукові розробки з цього напрямку таких дослідників, як В. Буткевича, Ю. Римаренка, І. Лукашука, С. Чеховича, О. Ярошенко, В. Комарницького, О. Камінського, Я. Самборської.

Нині зовнішні міграційні процеси найбільш повно та всебічно вивчаються в Інституті економіки НАН України, Раді по вивченню продуктивних сил України НАН України, Інституті соціології НАН України, Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, а також у Національному інституті проблем міжнародної безпеки, у Національній академії внутрішніх справ. Вчені установ НАН України беруть участь у роботі Європейського міграційного форуму, Науково-дослідницької ради країн СНД і Балтії з проблем вимушеної міграції, Дослідницького дорадчого комітету при Верховному Комісарі ООН із проблем біженців. Але навіть при такому широкому діапазоні зацікавлення цією проблемою далеко не всі актуальні питання зовнішньої міграції стали об’єктом вивчення. Проблематичним залишається, зокрема, питання законодавчого регулювання трудової міграції як одного із найбільш змістовних елементів загальних міграційних процесів.

Мета статті – на основі аналізу аналітичних та статистичних матеріалів дати розгорнуту характеристику причин, тенденцій та наслідків трудової міграції; розкрити позитивні та негативні аспекти сучасної трудової міграції; об’рунтувати взаємозалежність міграційного руху населення та стану розвитку трудового потенціалу країни.

Міграційні процеси пов'язані зі всіма етапами відтворювального циклу трудового потенціалу, їх взаємозв'язок визначається з двох боків.

По-перше, вони тісно пов'язані та обумовлені фактором мобільності робочої сили, яка є важливою якісною характеристикою трудового потенціалу. Ця властивість характеризується готовністю працівника при найменшій необхідності змінити місце роботи та оволодіти новою професією (професійна мобільність) або готовністю і можливістю змінити навіть місце проживання задля пошуку нового місця роботи (територіальна) [1].

У сучасній економічній ситуації міграційні процеси в Україні є досить суперечливим явищем: з одного боку, велика кількість українських громадян працює за кордоном, що може свідчити про високий рівень їх мобільності, з іншого – результати багатьох соціологічних опитувань свідчать про достатньо низький рівень мобільності населення: більшість українців схильні жити і працювати на батьківщині. Обмеженість мобільності робочої сили певною мірою пов'язана з відсутністю доступного ринку житла, реальних можливостей працевлаштування, високого рівня соціальної захищеності, що, своєю чергою, призводить до посилення безробіття, виникнення напруги на регіональних ринках праці, неефективної політики зайнятості. На переїзд українців у інші країни штовхають переважно низький рівень доходів, незадовільний стан якості життя та зростання безробіття. Усунення названих причин могло б суттєво знизити прагнення виїжджати за межі країни з метою пошуку роботи.

У наукових дослідженнях із цієї проблематики доволі часто можна зіштовхнутись із тезою про те, що професіональна мобільність українців характеризується як низька. Незбалансованість попиту і пропозиції на вітчизняному ринку праці свідчить про невідповідність отриманих раніше професій і спеціальностей сучасним вимогам та потребам виробництва. Стрімкий розвиток новітніх технологій, зміни у виробничій та галузевій структурі обумовлюють виникнення нових професій, зниження або зростання попиту на ту чи іншу спеціальність, необхідність швидкого реагування працюючих на зміни з подальшим удосконаленням своїх професійних навиків. Існуючі тенденції на ринку праці свідчать про недостатню "гнучкість" сучасного українського працівника, пасивну поведінку та низький рівень адаптації до нових умов життя і праці. Так, окремі з них, навіть поповнивши ряди безробітних, не проявляють жодної ініціативи змінювати професію або спеціальність.

Низький рівень мобільності може зумовлюватися не лише економічними причинами, але й особливостями в ментальній складовій трудового потенціалу. Українцям притаманні толерантність і терпимість, неохочість до активної та протестної поведінки. Довготривале життя в умовах колективізму, "зрівнялівки", відсутності прямої залежності результатів праці з винагородою інколи стає непереборною перешкодою до виникнення сучасного працівника "ринкового типу", якому властиві такі характеристики, як готовність інтенсивно та високопродуктивно працювати, здатність швидко адаптуватися до нових умов, високий рівень самодисципліни, бажання підвищувати свою конкурентноспроможність на ринку праці, розвивати економічне мислення тощо [2].

По-друге, міграційні пересування як соціально-економічне явище можуть зумовлювати втрати або, навпаки, розвиток трудового потенціалу, оскільки спричиняють не тільки зміни в географічному розміщенні, але й супроводжуються зменшенням або зростанням чисельності населення, варіаціями його статеві-вікового, етнічного та сімейного складу, ментальних рис тощо. На сьогодні українська міграція переважно

спричиняє лише втрати трудового потенціалу як у кількісному, так і в якісному розумінні, оскільки серед позитивних її наслідків можна назвати лише потенційні можливості покращання матеріального становища трудових мігрантів та членів їх сімей, розширення загального світогляду людини та зменшення напруженості на вітчизняному ринку праці.

Набагато більше можна визначити негативних наслідків, які відбуваються на всіх етапах відтворювального циклу трудового потенціалу. Масовий виїзд молоді працювати за кордон негативно впливає на формування трудового потенціалу. Окрім фізичного зменшення відсотку працездатного населення спостерігається зменшення народжуваності, відбувається неповноцінне виховання фактично в неповних сім'ях, знижується ймовірність створення нових молодих сімей з причин нестабільності соціального статусу та низького ступеня захищеності заробітчан. Той факт, що працівники-мігранти найчастіше виконують види робіт, які, як правило, не потребують використання їх професійних знань і навиків, також знижує якісний стан трудового потенціалу України, оскільки за період роботи їх кваліфікація погіршується або взагалі втрачається. Констатація того, що серед виїжджаючого населення переважають ті, хто має високі освітні, вікові та інші характеристики, є свідченням прямих втрат трудового потенціалу. Таким чином, на сьогодні трудова міграція здебільшого негативно впливає на стан та розвиток трудового потенціалу. Незважаючи на достатньо низький рівень мобільності працюючих, країна втрачає найпродуктивнішу частину економічно активного населення.

Зазначені вище проблеми вимагають збереження людського та трудового потенціалу країни через удосконалення існуючої української міграційної політики. На нашу думку, вона повинна втілювати ефективний механізм регулювання міграційних процесів та включати заходи щодо попередження масового “відпливу” за кордон працездатного населення, інтелектуального потенціалу країни.

У сучасній Україні, незважаючи на вже існуючу певну кількість нормативно-правових документів, відповідну законодавчу базу, існування державних органів, що займаються питаннями зовнішньої міграції населення, активізацію діяльності уряду в цій сфері, відсутня цілісна модель міграційної політики та чіткий механізм регулювання міграційних процесів, що не дозволяє ефективно управляти переміщеннями значних груп населення.

Переміщення населення з однієї місцевості або країни в іншу відбувається протягом усієї історії людства. Немає жодної країни світу, яка на різних етапах свого розвитку певною мірою не була задіяна у світових міграційних процесах (як донор або реципієнт). Існуючі міграційні пересування, зокрема з метою пошуку нової роботи, у певні історичні епохи мали різні масштаби, напрями, зумовлювалися чималою кількістю чинників, а також самі впливали на розвиток окремих спільнот, національних держав та цивілізацій. Історичний аспект міграційних пересувань в Україні має свої особливості, що найбільше проявилися починаючи з ХХ ст., оскільки Україна належала до числа республік колишнього Радянського Союзу. Необхідно пам'ятати, що саме 30-ті – 50-ті рр. ХХ ст. характеризувалися масовими депортаціями та виселеннями, що були обумовлені репресіями [3]. Ці процеси негативно вплинули на стан і розвиток трудового потенціалу, оскільки Україна втратила значну частину національної інтелігенції, кращих представників робітничого класу і селянства, а також представників національних меншин, таких як німці, поляки, греки, болгари тощо. У період 1950 – 1980 рр. міграційному простору були притаманні такі ознаки: масовість пересувань; напрям руху – у межах СРСР (щорічно

міграційний обмін між Україною та республіками колишнього СРСР становив понад 1,5 млн. осіб); позитивне сальдо міграції (протягом 1959 – 1960 рр. міграційний приріст становив 42,7 тис. осіб щорічно, протягом 1970 – 1979 рр. – 27,1 тис. осіб) [4], що свідчить про високий рівень мобільності населення у межах тодішньої країни. Загальний міграційний приріст населення у період від 1979 р. до 1988 р. був незначним, із відхиленням в окремі роки в межах ± 90 тис. осіб, аналогічна тенденція зберігалася аж до 1991 р. [5].

Починаючи з 1991 р. в Україні відбувалося значне зростання міграційного приросту: зокрема у 1991 р. позитивне міграційне сальдо становило 151,3 тис. осіб, у 1992 р. – 287,9 тис. осіб. Це пояснюється, передусім, сподіваннями багатьох людей на кращі умови життя після проголошення незалежності України, побоюваннями розриву сімейних та родинних зв'язків і тим фактом, що значний відсоток іммігрантів становили репатріанти. Доцільно зауважити також, що у перші роки незалежності спостерігалось збільшення питомої ваги українців серед в'їжджаючого в країну населення і зменшення серед виїжджаючого. У наступні два роки у цьому процесі відбувся різкий спад – до показника 142,9 тис. осіб у 1994 р.

Після помітного зменшення від'ємної величини міграційного сальдо в 1995 р. мали місце нові міграційні втрати – у 1996 р., коли цей показник коливався в межах 136 тис. осіб. Основні причини таких змін: значно скоротилася кількість прибулих в Україну репатріантів, закінчився період різних політичних змін, соціально-економічне становище країни не покращувалося, а навпаки, продовжувало перебувати в кризовому стані. Однак уже в наступному році від'ємне міграційне сальдо знову зменшилося – більш ніж у 1,5 раза. Подальше помітне зниження цього показника відбулося у 1999 – 2000 рр. – більше ніж удвічі, порівняно з 1998 р. Найнижчий показник від'ємного сальдо міграції за останнє десятиріччя спостерігався у 2004 р. і становив 7,6 тис. осіб, що втричі менше за попередній рік (у 2003 р. цей показник дорівнював 24,2 тис. осіб). У 2004 р. за межі країни виїхало 46,2 тис. осіб, але водночас заступник міністра закордонних справ України В. Наливайченко у “гарячій” телефонній лінії Кабінету Міністрів України повідомив, що минулого року майже 5 млн. українців поповнили ряди трудових мігрантів [6]. Розбіжність у цифрах пояснюється зростанням кількості нелегальної міграції, збільшенням кількості “тіньових” трудових поїздок та недосконалістю офіційної інформаційної бази, державної статистичної системи обліку міграційних процесів, відсутністю комплексного механізму дослідження та постійного моніторингу цих процесів. Окрім статистичної інформації, додатковим джерелом є вибіркові соціологічні дослідження. Наприклад, соціологічне обстеження “Життєві шляхи населення України”, що проводилося фахівцями Ради з вивчення продуктивних сил України НАН України і Державного комітету статистики України (2001 р.); національний соціологічний моніторинг, що здійснюється Інститутом соціології НАН України (1994 – 2004 рр.); соціологічне обстеження “Базова захищеність населення України”, що проводилося Держкомстатом України (2000, 2002 – 2004 рр.); загальнонаціональне опитування населення, проведене Всеукраїнською мережею збору даних Українського освітнього центру реформ (2004 р.) тощо.

Сучасний стан міграційних процесів в Україні характеризується переважно зовнішньою міграційною активністю, значним впливом населення за межі держави, високим рівнем інтенсивності та стрімким зростанням масових “тіньових” трудових поїздок за кордон. За різними оцінками, чисельність українців, які перебувають за кордоном, коливається від 1 млн. до 7 млн. осіб. Незважаючи на позитивне міграційне

сальдо – 3,6 тис. осіб станом на 01.05.2005 р. (уперше за останні 11 років) [7], ситуація потребує активізації державної міграційної політики, оскільки основна маса трудових мігрантів і потенційних мігрантів – це особи, які мають високі якісні характеристики трудового потенціалу (фізіологічні, демографічні, освітні тощо), тобто Україна в результаті міграційних процесів втрачає найпродуктивнішу частину економічно активного населення, що має негативні віддалені наслідки та зумовлює несприятливі перспективи розвитку трудового потенціалу. Щодо причин впливу економічно активного населення країни, очевидно, що основними є соціально-економічні, зокрема незадоволеність рівнем оплати праці. Незважаючи на те, що за останні роки в країні спостерігалось зростання середньої заробітної плати, вона залишається надто низькою для виконання її основних функцій. Відмінність у рівнях заробітної плати в Україні та країнах-реципієнтах мотивує бажання до переїзду з метою отримання вищого заробітку, підвищення свого матеріального благополуччя (наприклад, заробітна плата в промисловості Чехії вдвічі більша, ніж в Україні, у Польщі – втричі, в Італії – в 27 разів, у Німеччині – в 53 рази [8]). На ці проблеми найчастіше вказують респонденти, більшості з яких не вистає грошового доходу для задоволення основних потреб життєдіяльності. Не менш важливими є проблеми заборгованості заробітної плати, які й нині не втратили актуальності (наприклад, у 2004 р. величина заборгованості становила 345,9 млрд. грн. [9]).

Міграційні пересування населення мають також переваги, оскільки можуть суттєво покращувати кількісно-якісні характеристики трудового потенціалу. Передусім вони сприяють підвищенню кваліфікації робітників, набуттю ними нових професійних навиків, формуванню в працівників здібностей до швидкої адаптації в нових умовах. Для українських трудових мігрантів здебільшого це не надто актуально, оскільки вони переважно займаються роботами, що не потребують високої кваліфікації. Найчастіше українці виконують такі види робіт: хатня робота (догляд за дітьми, людьми похилого віку, прибирання), будівництво та робота різноробами в багатьох галузях [10]. Таким чином, залишається незатребуваною їх кваліфікація, відбувається втрата професійних навиків, здобутих знань тощо. Такі стимули, як можливість підвищення рівня освіти та кваліфікації, професійне зростання, престижна посада, можливість зробити професійну кар'єру, відіграють доволі незначну роль при прийнятті рішення щодо пошуку роботи за кордоном.

Значний вплив на прийняття рішення щодо міграції та на рівень мобільності має така якісна характеристика трудового потенціалу, як освітній рівень. Серед трудових мігрантів і потенційних мігрантів переважає відсоток осіб, які мають достатньо високий рівень освіти, що свідчить про незатребуваність їх професійних знань на вітчизняному ринку праці або неможливість їх використання чи реалізації. За період від 1991 до 2002 рр. з України емігрували 574 доктори наук, а від 1996 до 2002 рр. – 907 кандидатів наук, майже третина з яких – перспективні фахівці, молодші 40 років, ще одну третину становили особи віком від 41 до 50 років. За даними Президії НАН України, лише з її установ у 1994 – 2001 рр. загалом виїхало 3 838 науковців, зокрема 3 399 на тимчасову роботу та стажування, з них 842 – доктори і 2 358 – кандидати наук. Окрім того, за цей період на тимчасовій роботі за кордоном перебували 3 544 науковці, зокрема 778 докторів та 2226 кандидатів наук [11].

Основними країнами спрямування трудових мігрантів є Польща, Італія, Чехія, Португалія, Іспанія, Російська Федерація тощо. Наприклад, за експертними оцінками Міністерства закордонних справ України, у Російській Федерації на тимчасових роботах

нелегально перебуває майже 1 млн. українських громадян, тоді як у сезонний пік цей показник сягає 3 млн. осіб. До 300 тис. громадян України перебуває у Польщі, до 200 тис. осіб – в Італії, від 100 до 200 тис. осіб – у Чехії, 140 – 150 тис. осіб – у Португалії, до 100 тис. осіб – в Іспанії, до 35 тис. осіб – у Туреччині, до 20 тис. осіб – у США, до 5 тис. осіб – у Словаччині, до 4 тис. осіб – в Аргентині, до 4 тис. осіб – у Республіці Білорусь, до 3 тис. осіб – у Греції [12].

Посилення міграційних процесів в Україні обумовлює зростання загроз руйнування трудового потенціалу через незмінність тенденцій до збільшення зовнішньої міграції. Тому, на нашу думку, необхідним та актуальним є підвищення рівня та якості життя населення, особливо працюючого, а також удосконалення державної та регіональної політики у сфері оплати праці та зайнятості. Недосконалість міграційної політики та правового регулювання міграційних процесів посилюють схильність до переїзду та зумовлюють високий рівень незахищеності трудових мігрантів з України. Згідно із результатами опитування експертів, більшість респондентів (83%) переконана у тому, що якість державної політики щодо регулювання процесів трудової міграції має вагомий вплив на розвиток трудового потенціалу країни, а 85% опитаних визнали її одним із найважливіших напрямів щодо забезпечення розвитку трудового потенціалу.

Експертами також було визначено пріоритетність напрямів, що сприяють зменшенню відпливу економічно активного населення за межі країни, а саме: забезпечення належного рівня та якості життя, соціального захисту населення, що відповідають міжнародним стандартам та нормам (76,1%); підвищення добробуту суспільства внаслідок зростання оплати праці, соціальних виплат, загальних доходів населення (69%); удосконалення державної політики зайнятості, створення нових робочих місць на ринку праці країни, забезпечення збалансованості ринку праці (62,8%).

Для вирішення специфічних проблем, що притаманні міграційним процесам в Україні, структурам, відповідальним за управління міграцією, необхідно:

- розробити і впровадити національну модель міграційної політики та визначити державні пріоритети в цій сфері;
- створити сприятливі умови та стимули для повернення працюючих мігрантів до України;
- запровадити цільову державну програму щодо збереження кількісного та якісного трудового потенціалу України;
- привести чинне законодавство України з питань міграційної політики у відповідність до міжнародних норм;
- удосконалити систему обліку міграційних процесів за допомогою постійного моніторингу, соціологічних досліджень, розширити та вдосконалити форми державної статистичної звітності.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що вирішення міграційних проблем потребує, передусім, удосконалення соціально-економічної політики держави загалом, підвищення рівня та якості життя населення, створення відповідних умов для життя та праці в Україні. Це, своєю чергою, дасть змогу суттєво зменшити негативні міграційні тенденції, загальмувати відплив економічно активного населення за межі держави, сприяти збереженню та більш ефективному використанню трудового потенціалу країни.

Література

1. Буряк П. Ю., Карпінський Б. А., Григор'єва М. І. Економіка праці й соціально-трудові відносини. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 21.
2. Богиня Д. Стимули і антистимули розвитку трудового менталітету в сучасних умовах // Україна: аспекти праці. – 2001. – №3. – С. 3 – 9.
3. Олефір В., Цвігун Д. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції // Право України. – 2005. – №4. – С. 81 – 84.
4. Малиновська О. А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. – К.: НІС, 1997. – С. 8, 9.
5. Зовнішні трудові міграції населення України / За ред. Е. М. Лібанової, В. Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – С. 35.
6. Матюшина А. Заробітчани поступово легалізують // Урядовий кур'єр. – 2005. – №96. – 25 трав. – С. 3.
7. Статистична інформація Держкомстату. Міграційний рух населення за 2005 р. // <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2003. – 159 с.; http://www.ombudsman.kiev.ua/dls_zm.htm.
9. Осовий Г. Питання реформи оплати праці в Україні в контексті реалізації Плану дій щодо євроінтеграції // Україна: аспекти праці. – 2005. – №3. – С. 3 – 11.
10. Трудова міграція та торгівля людьми в Україні: індивідуальні оцінки і наміри: досвід оточення / Український освітній центр реформ // <http://www.intellect.org.ua>.
11. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном...
12. Там само.

L. Krupka

LABOUR MIGRATION AS INDICATOR OF SOCIAL ECONOMIC AND POLITICAL LIFE OF THE COUNTRY

It is shown that labour migration is the original indicator of social, economic and political position of country. Scales, reasons and consequences of migratory motions of populations are exposed which influences on development of labour potential of country status. Dependence of modern Ukrainian labour migration is analysed on a current migratory legislation. Basic streams of labour migration from Ukraine are investigated.

Key words: labour migration, labour potential, migratory motion, migratory legislation.

УДК 314.7

В. Кузенко

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ КАТЕГОРІЇ “МІГРАНТ”

Проаналізовано природний соціальний процес, який має свій економічний, політичний, правовий, соціально-культурний аспекти, відповідає самоорганізаційним принципам розвитку суспільства і рушійною силою якого виступає людина-мігрант, у всій складності та багатоманітності.

Ключові слова: мігрант, іммігрант, глобалізація, міждержавні переміщення, зовнішня міграція, внутрішня міграція, нелегальна імміграція, контрольована міграція, неконтрольована міграція.

З огляду глобальних, загальноцивілізаційних понять всі ми – жителі планети Земля – можемо з повним правом називатися мігрантами. Адже протягом свого життя скільки б разів ми не приїжджали в ту чи іншу країну і скільки б разів не залишали її – все одно ми проводитимемо ці операції в межах нашої планети. Тому в планетарному розумінні нас усіх можна вважати мігрантами, за поодинокими винятками, коли людина від дня свого народження до самої смерті прожила на одному і тому ж місці, нікуди не виїжджаючи.

Більш вузька класифікація поняття “мігрант” вживається у тих випадках, коли йдеться про міждержавні переміщення або переміщення в межах окремих держав. Лише за таких обставин одні люди стають іммігрантами (легальними або нелегальними), біженцями, шукачами притулку, а інші – емігрантами, залежно від того в’їжджають вони в певну країну чи виїжджають із неї.

Необхідно відзначити, що з часу становлення України як незалежної, суверенної держави була опублікована значна кількість праць із досліджуваної проблематики. Серед усього розмаїття можна відзначити наукові праці таких авторів: Ю. Бузницького, А. Бабенко, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Малиновської, В. Новіка, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибиткової, Ю. Римаренка, Ю. Тодики, В. Трошинського, М. Шульги, П. Чалого, С. Чеховича, О. Шамшура, В. Шаповала, які мають важливе значення для вдосконалення сучасного імміграційного процесу, визначення правового статусу іноземних громадян, осіб без громадянства та інституту деліктного права, що регулює відносини з цією категорією осіб.

Мета статті полягає у дослідженні категорій осіб, які з тих чи інших причин в’їхали до чужої країни на постійне або ж досить тривале проживання з метою облаштування, навчання, працевлаштування або “втечі” від дискримінації чи різного роду переслідувань на етнічній батьківщині.

Доцільно відзначити, що в сучасній науковій літературі з досліджуваної проблеми дається, на нашу думку, досить вичерпне пояснення терміну “зовнішня міграція”, під якою треба розуміти латинський вислів “migrate, migro”, тобто переміщення, переселення. Існуючі наукові джерела пояснюють цей термін так:

– переселення, переміщення людей, етносів, їх частин або окремих представників, пов’язане із зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього [1];

– переміщення, переселення всередині країни або з однієї країни в іншу [2];

- соціально-економічний та демографічний процес, тобто сукупність переміщень, які здійснюються людьми між країнами, районами, поселеннями [3];
- переміщення людей через територіальні межі держави або інші території зі зміною місця проживання назавжди або на тривалий період часу [4];
- переселення, переміщення всередині країни – внутрішні міграції населення, з однієї країни в іншу – зовнішні міграції населення: еміграція, імміграція [5];
- переміщення людей, пов'язане, як правило, зі зміною місця проживання [6];
- переміщення людей, працівників, пов'язане, переважно, зі зміною місця проживання та місця роботи [7];
- міграція людей є процесом їх переселення з метою облаштування та працевлаштування [8].

Аналіз викладених вище думок показує, що більшість дослідників, із незначними відмінностями, зовнішньою міграцією вважає переміщення людей між країнами, адміністративно-територіальними утвореннями, поселеннями, пов'язане переважно із тимчасовою або постійною зміною місця проживання, роботи, укладом життя.

Таким чином, основними ознаками, які дають змогу ідентифікувати зовнішню міграцію серед інших переміщень населення, є:

- а) переміщення людей, переселення, тобто процес;
- б) перетинання у процесі міграційних рухів як державних, так і адміністративних меж територій;
- в) тимчасова або постійна зміна місця проживання чи роботи.

Як особливий процес, зовнішня міграція населення є предметом дослідження багатьох наукових галузей знань, а саме: філософії, соціології, права. Тому при розкритті поняття “зовнішня міграція” необхідно насамперед базуватися на визнаній в теорії права ідеї розглядати правові явища з позицій трьох взаємозалежних підходів – філософського, спеціально-юридичного та соціологічного.

Зовнішню міграцію як універсальне поняття можна ототожнити з таким синонімічним рядом – рух, переселення, пересування, переміщення тощо. За своїм змістом зовнішня міграція є надзвичайно широким поняттям, тому воно, не конкретизоване концептами більш детального змісту (наприклад, термінами про переміщення людських чи матеріальних ресурсів), є лише абстракцією, яка не відображає якостей та властивостей окремих сфер міграційного буття чи міграційних відносин.

Розроблені впродовж останніх десятиліть теоретичні концепції, методологічні принципи і методичні підходи, які становлять арсенал необхідних науковцю знань, виявилися нині, на жаль, недостатніми, щоб всебічно пояснити існуючі та чітко спрогнозувати майбутні міграційні процеси. Тому перед сучасною наукою з цілковитою очевидністю постало надзвичайно важливе завдання – переосмислення багатоманітної теоретичної спадщини та створення на її основі нової конструктивної та дієвої міграційної теорії.

Міграції населення належать до переліку складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціологічне спрямування передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, що є основою комплексного підходу, ґрунтується передусім на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкту дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів і зв'язків міграційних процесів. За цього теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів,

понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію потрібно поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення.

Понятійний апарат відображає еволюцію теоретичних уявлень про предмет і зміст теорії міграційних процесів. Ключовими в системі понять, які застосовуються дослідниками сучасних міграційних процесів, є: потенційна міграція, міграційна установка, міграційна мотивація, міграційна поведінка, чинники та стимули міграції, міграційна ситуація, міграційна рухливість, міграційний потік, адаптація, облаштування, вкорінення, міграційна політика тощо.

Сучасна правова наука визначає міграцію природним соціальним процесом, який має свій економічний, політичний, правовий, соціально-культурний аспекти, відповідає самоорганізаційним принципам розвитку суспільства, а на рівні особи реалізує право людини щодо вибору місця та країни проживання [9].

Мігранти (від лат. *migrans, migrantis* – переселенець; той, хто переселяється) – особи, які здійснюють міграцію, тобто перетинають державні або адміністративно-територіальні кордони з метою зміни місця проживання назавжди або на певний час. За часовою ознакою вони поділяються на чотири великі групи: а) ті, хто переїздить до іншої країни чи реґіону на постійне місце проживання (далі – ПМП); б) ті, хто виїздить на тривалий час; в) ті, хто прибуває до нового місця поселення на нетривалий час (до 1 року); г) кочівники. Окрім того, в сучасній науковій літературі та міжнародному праві мігранти поділяються на декілька типів: мігранти внутрішні й зовнішні (міжнародні); мігранти транзитні та зворотні; мігранти трудові, етнічні, політичні та інші. Їх статус, права та обов’язки визначаються як національним законодавством окремих країн, так і міжнародними правовими нормами. Через відсутність відповідної інформації загальну кількість мігрантів важко встановити, але за припущеннями окремих аналітиків вона сягає сотень мільйонів осіб і становить одне з найважливіших джерел внутрішньодержавних та міждержавних конфліктів. Вже навіть ця обставина вимагає ретельного дослідження проблем міграції та подальшого вдосконалення її правового забезпечення як на рівні національного, так і міжнародного законодавства. Безумовно, такий поділ мігрантів є досить умовним, оскільки люди можуть легко і швидко переходити з однієї категорії до іншої; тимчасові мігранти можуть перетворюватися на постійних; легальні – на нелегальних тощо.

Мігранти внутрішні та зовнішні поділяються за територіальною ознакою. Мігранти внутрішні – це та категорія осіб, які з різних причин, насамперед економічних та екологічних, перетинають внутрішні адміністративні кордони (міста, району, області) своєї країни і поселяються постійно або тимчасово в нових місцях. Як правило, ця категорія осіб є мігрантами легальними, хоча в певних тоталітарних країнах вони вважалися нелегальними, зокрема в колишньому СРСР у період 30-х – першої половини 50-х рр. XX ст., коли мешканці сільської місцевості не мали паспортів і були позбавлені права змінювати місце проживання. Їх переїзд до іншого реґіону, особливо до міста, міг розглядатися владними структурами як нелегальна міграція. Статус мігрантів внутрішніх визначається внутрішнім законодавством конкретної країни. Мігранти зовнішні або міжнародні – це особи, які перетинають міжнародні, міждержавні кордони незалежно від місця їх постійного проживання. Ця категорія людей охоплює не лише суто мігрантів,

але й біженців, туристів, трудових мігрантів, студентів та інших. Їх статус визначається законодавством країни, яка приймає цих осіб, та відповідними нормами міжнародного права.

Мігранти легальні, нелегальні та напівлегальні поділяються за правовою ознакою. Мігранти легальні – це ті, хто перетинає міжнародні кордони на законних підставах, тобто має в'їзду візу на певний термін або, перебуваючи в іншій країні, продовжив термін її дії. Нелегальні мігранти – це ті особи, які, залишивши країну свого постійного проживання, проникли на територію іншої держави без офіційного дозволу, тобто без візи на в'їзд до неї. Напівлегальні мігранти – це ті особи, які в'їхали до якоїсь країни на законних підставах, тобто маючи візу. Але через різні обставини відмовилися покидати цю країну і залишилися в ній після закінчення терміну, обумовленого в'їздною візою. Це також ті особи, які прибули до якоїсь країни легально, маючи лише туристичну візу, нелегально влаштувалися на роботу. Нелегальні та напівлегальні мігранти створюють безліч додаткових проблем як окремим країнам, так і світовому співтовариству, до того ж із кожним роком ці проблеми зростають у геометричній прогресії.

Мігранти політичні – це тип мігрантів, які покидають свою країну з політичних мотивів. Така міграція може бути примусовим, вимушеним або добровільним актом. У першому випадку таких людей оголошують дисидентами, позбавляють громадянства (як це практикувалося в колишньому СРСР) і силоміць вивозять із країни їх постійного проживання. У другому випадку люди вимушені покидати свою країну через репресії та переслідування за політичну діяльність, дискримінацію за політичні переконання, а також через громадянські війни та збройні конфлікти. У третьому випадку особи можуть добровільно (якщо є така можливість) залишати власну країну, з огляду на політичну нестабільність у ній, прихід до влади сил, які не викликають політичних симпатій тощо. Політичними мігрантами стають, як правило, громадяни тоталітарно-авторитарних, посттоталітарних держав або країн, що розвиваються. Покидаючи власну країну, вони намагаються легально чи нелегально виїхати до західних правових демократичних держав.

Мігранти трудові – це тип мігрантів, які перетинають внутрішні та міждержавні кордони у пошуках роботи, або з метою придбання чи продажу невеликих партій товару. Головними причинами, що найчастіше спонукають людей до такої міграції, можуть бути: безробіття, багатомісячні затримки з виплатою заробітної плати, її мізерні розміри, зубожіння населення тощо. Як правило, трудовими мігрантами стають некваліфіковані або низькокваліфіковані робітники, які мають невисокий соціальний статус у суспільстві. Проте трудовими мігрантами (в силу певних причин чи обставин) стають і професіонали, які мають дефіцитну професію, вищу освіту і навіть вчені ступені. Протягом 90-х рр. XX ст. основну масу трудових мігрантів дали посттоталітарні країни, охоплені економічною кризою, катастрофічним спадом життєвого рівня населення, зростанням безробіття тощо. Трудові мігранти поділяються на три великі групи: а) ті, хто покинув країну проживання назавжди; б) ті, хто працює в іншій країні тривалий час; в) так звані трудові туристи, які перетинають міждержавні кордони на короткий час (на кілька днів чи місяців). Здебільшого, трудові мігранти прямують до розвинутих країн Західної Європи та Північної Америки. Зростання їх чисельності, особливо в останні роки, породжує безліч політико-правових, соціально-економічних, мовно-культурних та інших проблем і часто призводить до посилення антиімміграційних настроїв серед значної частини місцевого населення приймаючих країн, яке змушене на законних підставах обмежувати наплив іммігрантів та посилювати за ними нагляд і контроль. Уряди багатьох

західноєвропейських країн та провідних міжнародних організацій виступають за створення системи впорядкованої, контрольованої та планової імміграції.

Міграція є однією з визначальних рис людського життя. Рухаючись із місця на місце у пошуках кращих засобів існування чи втікаючи від ворога, люди, групами чи поодинокі, з давніх-давен намагалися заселяти значну частину земної поверхні. Упродовж зафіксованої історії людські міграції докорінно змінили ландшафт багатьох земель і континентів, а також расову, етнічну та мовну структуру їх мешканців. Протягом 400 років – досить короткого періоду історії людства – Америка, Австралія і Океанія, північна частина Азії та частина Африки стали територією білих людей. Карта Європи також, значною мірою, є продуктом багатьох міграцій. І не лише так званого великого переселення народів, що, як зазначається у Британській Енциклопедії, сприяло падінню Римської імперії. Навіть значно пізніше, згідно з історичними дослідженнями, у 900 р. н. е. не було жодного німця в Берліні, жодного росіянина у Москві, так само, як і жодного угорця в Будапешті, Мадрид був поселенням виключно маврів, а жоден турок не проживав в Анкарі [10].

Всю історію людства, без особливих перебільшень, можна розглядати через призму безперервного та багатоаспектного процесу міграції різних племен та народів. В одні епохи міграція була не надто значимим та помітним, зате в інші – надзвичайно важливим фактором розвитку цивілізації. Історичний аналіз цього феномену дає змогу виділити два основні типи міграційних процесів.

З одного боку, міграція завжди була наслідком зовнішньої експансії зрілих соціальних систем зі стійкою структурою та з чітким комплексом соціальних зв'язків і відносин. Масштаби цього типу міграцій протягом багатьох минулих століть безперервно зростали: експансія Єгипту в Передню Азію; Ассирії, а пізніше і Персії – у Фінікію, Закавказзя, Малу Азію і далі в Грецію; загальновідоме вторгнення еллінів і македонців в Азію та Північну Африку; становлення Римської імперії та масштабна міграція латинян в її периферійні регіони; армії арабів, що вийшли зі своїх земель і були зупинені лише в Південній Франції; і, нарешті, розпочата в XV – XVI ст. колонізація європейцями Америки, Австралії та окремих територій Азії.

З іншого боку, доволі часто процесам міграції сприяла і хаотична еволюція кочових племен і народностей, соціальні структури та політична система яких знаходилася на стадії зародження. Зі становленням більш досконалих політичних форм значимість міграційних потоків такого типу поступово спадає: якщо в стародавньому світі підкорення Єгипту гіксосами або неодноразові хвилі міграції, що прокотилися територією Індійського субконтиненту, не кажучи вже про постійні вторгнення кочівників у Китай, – цілком звичайні явища, то “велике переселення народів” і монгольське нашествя стали практично останніми прикладами міграційних рухів подібного роду в кордонах Євразії. На відміну від міграційних процесів першого типу, вони не супроводжувалися розповсюдженням і встановленням нових соціальних порядків. Переселенці або загарбники, навіть ті, які приносили з собою певні звичаї та традиції, доволі часто втрачали зв'язок із попередньою, навіть етнічною батьківщиною і, як правило, асимілювалися.

Міжнародна імміграція – це складний соціально-політичний та етнополітичний феномен, що включає різні типи міграцій, до яких належать: люди, які приїждять на постійне місце проживання; люди, які приїждять на роботу за контрактом; особи, які шукають притулку, та біженці. Уряд кожної конкретної держави сам вирішує, скільки йому потрібно іммігрантів тієї чи іншої категорії, щоб найкраще сприяти реалізації завдань соціально-

економічного розвитку країни. Розміри ж та структура кожного із типів міграційних потоків безпосередньо пов'язані з рівнем економічного розвитку країни. Досягнення високого економічного рівня викликає зростання імміграційного потоку, оскільки країна стає привабливішою для людей, які проживають у країнах із низьким рівнем економічного розвитку.

Еміграція та імміграція різних типів відбувається в усіх країнах. На першій стадії (висока стабільність) еміграція охоплює людей, які виїжджають на постійне проживання в інші країни (відтік умів); певну кількість робітників, які прямують на роботу в країни з вищим рівнем економічного розвитку, що не можуть задовольнити існуючий попит на робочу силу винятково за рахунок власних трудових ресурсів; певну кількість нелегальних іммігрантів, які перебираються у сусідні країни; певну кількість тих, хто шукає притулку; певну кількість біженців, що намагаються знайти притулок у сусідніх країнах.

Масштаби кожного з типів міжнародної імміграції є різними. У 90-х рр. XX ст. понад 1 млн. осіб проживало постійно не на етнічній батьківщині, а в тих країнах, які традиційно приймали в себе великі групи іммігрантів і які вже пережили перехідний період. Кількість трудящих, зайнятих в інших державах за контрактами (на відміну від щорічних імміграційних потоків), становила на кінець XX ст. майже 25 млн. осіб (Близький Схід, Східна Азія та Західна Європа), що відчували брак робочих рук. Приблизно така ж кількість людей проживає нелегально в інших країнах, передусім у США, Західній Європі, Малайзії, Японії та деяких країнах, що розвиваються. Приблизно 500 тис. кваліфікованих спеціалістів працюють не в себе на батьківщині, будучи співробітниками транснаціональних корпорацій чи спільних підприємств. Кількість осіб, які шукають притулку, становить приблизно 750 тис. на рік. Кількість біженців досягла приблизно 15 млн. осіб (у 1950 р. ця цифра не перевищувала 2 млн. осіб). Приблизно такою ж є кількість осіб, які переїздить всередині своєї країни.

Міжнародні імміграції – це різновид або тип міграцій, що охоплюють представників різних етносів, між якими здійснюється активне або пасивне переселення, тобто обмін людськими ресурсами.

Якщо той чи інший народ є державотворчою нацією, то імміграція на територію створеної нею держави може розглядатися як міжнародна. Проте завжди і скрізь міжнародна імміграція – це міждержавні переселення. Основою у визначенні міжнародної імміграції повинен бути людський обмін між представниками різних етносів, а у випадку міждержавних переміщень обмін можливий і між представниками одного й того ж народу, тільки державотворчого. Міжнародні імміграції асоціюються таким чином із міждержавними переселеннями, а також із міграційними рухами всередині окремих народів.

Міжнародна імміграція – це переселення за різними мотивами та причинами. Їх діапазон надзвичайно широкий – від пошуку кращих умов життя до облаштування з метою самоутвердження вченого або митця. Для міжнародної імміграції характерні три умови – адміністративно-територіальне переміщення, шлюб із особою, яка є громадянином іншої держави або представником іншого етносу, перетин міждержавних кордонів.

Міжнародні імміграції мають давні історичні традиції, усталені напрямки і шляхи міграційного руху, характерні та унікальні закономірності та спрямування. Їх наукове пізнання вимагає ретельного врахування всіх особливостей як світового, регіонального, так і загальнонаціонального спрямування.

Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що міграція населення – це складний соціально-політичний та етнополітичний феномен, що включає в себе різні типи міграцій, до яких належать: люди, які приїждять на постійне місце проживання; люди, які приїждять на роботу за контрактом; особи, які шукають притулку та біженці. Уряд кожної конкретної держави сам вирішує, скільки йому потрібно іммігрантів тієї чи іншої категорії, щоб найкращим чином сприяти реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни. Розміри ж та структура кожного із типів міграційних потоків безпосередньо пов'язані з рівнем економічного розвитку країни. Досягнення високого економічного рівня призводить до зростання імміграційного потоку, оскільки країна стає привабливішою для людей, які проживають в інших країнах із низьким рівнем економічного розвитку.

Література

1. Етнонаціональний розвиток в Україні. Терміни, визначення, персоналії. – К., 1997. – 115 с.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Мысль, 1972. – С. 322.
3. Современный словарь по социологии / Под ред. Д. М. Гвишиани. – М.: Наука, 1989. – С. 159.
4. Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д. И. Валентей. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – С. 176.
5. Словарь иностранных слов. – 15-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1988. – С. 309.
6. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд. доп., перераб. – М.: Институт мировой экономики, 1997. – С. 456.
7. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцев Е. Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. – М.: Инфра, 1998. – С. 196.
8. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: Енциклопедія / Упоряд. Ю. І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
9. Победа Н. Міграція і пошуки нових взаємодій // Проблеми міграції. – 1999. – №1. – С. 14 – 18.
10. Migration // Encyclopaedia Britannica. – Chicago; London; Toronto: William Benton publisher, 1996. – Vol. 15. – P. 463.

V. Kuzenko

CONCEPT AND ESSENCE DESCRIPTIONS OF “MIGRANT” CATEGORY

The natural social process, which has the economic, political, legal, social and cultural aspects is analysed, corresponds organizational principles of society development and motive force where a man-migrant comes, in all of complication and variety.

Key words: migrant, immigrant, globalization, intergovernmental moving, external migration, internal migration, illegal immigration, controlled migration, uncontrolled migration.

УДК 35:17

П. Петровський

ФІЛОСОФСЬКІ ОСНОВИ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто методологію здійснення державного управління з огляду її необхідних світоглядно-філософських основ. Об’рунтовано думку, що вплив філософських ідей необхідно класифікувати за такими підходами: сутнісний, гносеологічний, діяльнісний, парадигмальний, феноменологічний та герменевтичний. Наголошено, що усвідомлення сучасних філософських ідей є важливим чинником демократизації та гуманізації державного управління.

Ключові слова: методологія державного управління, світоглядно-філософська основа державного управління, філософська рефлексія, теоретичне об’рунтування.

Особливістю сучасного стану розвитку українського суспільства та держави є його трансформаційний період, що супроводжується пошуком ефективної методології політики та державного управління, їх належного теоретичного об’рунтування. І це природно, адже теоретико-методологічна невизначеність, відсутність усталеної моделі вирішення політичних і державно-управлінських питань породжує стихійність, застосування випадкових і хибних методик, далеких від оптимальних з огляду сучасних демократичних вимог. Відсутність наукової методології зумовлює спонтанні, безпосередні реагування на проблемні явища, прагнення здійснювати ручне управління чи використовувати псевдонаукові підходи. До позитивних результатів не можуть призвести і методики, засновані на використанні фрагментарних знань, стереотипному впровадженні апробованих раніше та в інших соціально-політичних умовах прийомів. Тим самим у складних умовах українського сьогодення стверджується відома закономірність менеджменту, за якою рівень ефективності управління знаходиться у прямій залежності від осмисленості потенціалу змін і вміння його застосовувати, тобто від методологічної культури управління. Остання, на нашу думку, значною мірою визначається змістом філософських, світоглядно-методологічних ідей, рівнем їх усвідомлення суб’єктами соціальних змін як основи конкретної діяльності.

Проблеми методології державного управління широко висвітлюються у зарубіжній науковій літературі [1 – 4], достатньо представлені вони і у вітчизняних дослідженнях [5 – 7]. Серед останніх необхідно відзначити розробки з методології пізнання державно-управлінських процесів, окремих напрямків і рівнів здійснення публічного врядування, процесу прийняття управлінських рішень. Науковці не обходять увагою і проблеми висвітлення концептуальних підвалів українського державотворення, зокрема прагнуть розкрити особистісно-психологічні чинники влади [8], правові основи держави [9, 10], українські демократичні традиції [11] тощо. Водночас можна констатувати, що реальні труднощі та проблеми процесу розбудови Української держави та громадянського суспільства, формування наукової методології управління та її філософської складової потребує значно більшої уваги з боку теоретиків і практиків.

У контексті висловленого метою статті є розкриття світоглядно-філософських основ здійснення державного управління на сучасному трансформаційному етапі розвитку України. Відповідно до цієї мети ставляться такі завдання:

– визначити особливості методології державного управління з огляду її загальних концептуальних проблем;

– розкрити можливості сучасних філософських підходів для теоретичного об’рунтування процесу державного управління;

– продемонструвати цінність сучасних філософських ідей для практики українського державотворення.

Особливістю сучасного державного управління в Україні є незавершеність трансформаційного періоду від радянського тоталітаризму до демократичного врядування і пов’язані з цим проблеми росту. Реальним змінам у напрямку відкритості протистоять перешкоди і загрози типово консервативного спрямування, що доповнюються відстоюванням егоїстичних інтересів окремих груп населення та можновладців. Відповіді на важливі питання “що?” і “як?” робити досить часто підмінюються пошуком “винних”, що набуває забарвлення спекулятивного моралізаторства і популізму, не сприяє вирішенню нагальних проблем і відволікає від ясності в розумінні методологічної проблематики. Остання є багатопланою і багаторівневою, де, поряд із необхідністю прояснення часткових методик та методів вирішення окремих локальних питань, стоять завдання загальнотеоретичного плану, що потребують відповідного, зокрема філософського, підходу.

До проблем державного управління, що виходять на рівень філософських узагальнень і потребують відповідного уможливленого вирішення, належать:

– визначення сучасного призначення чи основної соціальної ролі держави і державного управління, що можна класифікувати як сутнісний підхід;

– послідовне проведення принципу історизму та розвитку щодо досліджуваного предмету із урахуванням його основних суперечностей як детермінант удосконалення – діалектичний підхід;

– розкриття особливостей пізнання сфери управління, відмінностей сформованого тут знання, шляхів встановлення його істинності тощо – гносеологічний підхід;

– визначення суб’єкта, об’єкта, мотиву, мети, ресурсів та методів управління – діяльнісний підхід;

– надання державному управлінню методологічної цілісності (конкретної моделі) як взаємоудожженості концепту пропонуваніх змін, методик, методів, способів впливу – парадигмальний підхід;

– врахування конкретних особливостей державно-управлінських процесів у форматі локальних, темпоральних, інституційних чи суб’єктивних аспектів – феноменологічний підхід;

– розкриття внутрішніх глибинних значень реальних політико-управлінських процесів, сукупності тих суб’єктивних мотивів, намірів, інтерпретацій і розумінь, що через діалог та дискурс формують складне мереживо інтерсуб’єктивності – герменевтичний підхід.

Широкий спектр представлених тут підходів швидше за все не вичерпує можливості філософського аналізу та зумовлюється складністю державно-управлінського процесу, концентрованим виявленням у ньому всієї повноти суспільних відносин тощо. Застосування вказаних підходів можливе як окремо, коли потрібно прояснити частковий фрагмент, так і у всій їх повноті – для глибокого й цілісного відтворення дійсності. Тут доречно наголосити на компліментарності використання підходів, їх взаємодоповненні та важливості кожного для істинного пізнання, тому кожному посадовцю публічного врядування треба прагнути до повноти використання всіх підходів як умови забезпечення оптимальної компетентності.

Дослідження державного управління може здійснюватися за допомогою низки інших, насамперед загальнологічних, підходів – системного, структурно-функціонального, синергетичного, компоративного тощо. Виправданим також є використання методологій окремих наук, для прикладу сукупності методів психологічної науки (інтроспекція, психоаналіз, актуалізація тощо). Характерною особливістю філософського ставлення до практичних проблем є прагнення проникнути у їх сутність, знайти основні рушійні сили змін, визначити необхідну лінію розвитку та можливості суб'єкта у корегуванні цієї лінії. Засобом, за допомогою якого досягаються філософські висновки, є рефлексія (дослівно – повернення назад) – усвідомлення кінцевих засад буття та культури, постійне мисленняве опосередкування різних предметів, співставлення багатьох поглядів, пошук оптимального поєднання альтернатив, знаходження компромісних рішень та бачення стратегічних перспектив. Отже, опосередкованість, співвіднесеність, об'рунтованість, критичність, виваженість (перелік характеристик можна продовжити) є ознаками філософського мислення і якраз вони надають нашому розумінню складних (зокрема і управлінських) процесів необхідної глибини, цілісності та простоти.

Спробуємо детальніше розкрити специфіку філософського бачення методологічних проблем державного управління, до яких, як було зазначено раніше, належить насамперед визначення сутності держави чи її основного сучасного призначення.

Необхідність сутнісного підходу до державного управління визначається значимістю сучасної аксіоми філософської думки – будь-яка людська діяльність, зокрема свідомо управлінська, значною мірою визначається змістом концепту, що є її основою [12]. Іншими словами – те чи інше трактування суті держави виконує конструктивну функцію, втілюється у відповідні ставлення, набуває зримих відносин між учасниками суспільно-владних процесів. Тому треба уважно віднестися до проблеми сутності держави та до впливу її вирішення на методологічну модель здійснення державного управління, зокрема визначити міру виправданості застосування вчорашніх концепцій держави до якісно нового стану сучасної демократичної держави. Так, традиційно сутність суспільно-владних відносин трактується як антагоністична, зумовлена протистоянням інтересів двох соціальних полюсів, за якою “композицію владарювання утворюють антагоністи” [13], протистояння яких призводить до соціальних конфліктів. Зрозуміло, що концепція антагоністичної суті влади й держави відповідала історичним реаліям, відтворювалася різними мислителями (Н. Мак'явеллі, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо) та набувала пафосу ідеологічної боротьби (К. Маркс, П. Прудон, Ленін). У дусі класичного (модерного) пояснення дійсності М. Вебер стверджував, що “державна є відношенням панування людей над людьми, що спирається на політичне насильство як засіб, а в її основі лежить прагнення нав'язати свою волю іншому”. Тим самим владарювання визначалося як активність “рушійної сили” щодо пасивних об'єктів впливу, що цілком вписується у причинно-наслідкову схему пояснення дійсності періоду модерну [14]. Водночас М. Вебер наголошував, що обов'язковою складовою сучасної держави є легітимація влади громадою. Дійсно, практика владних відносин ХХ ст. шляхом все більш повного перетворення влади у сферу управлінських послуг сформувала підстави для іншого трактування суті держави. За умов демократії вона поступово втрачає свою антагоністичну складову та перетворюється в інститут соціального порозуміння, а іманентна владарюванню конфліктність долається високим рівнем толерантності й довіри громадян до дій суб'єктів управління. Відповідно до таких цивілізаційних змін, держава стає взаємозалежною від суспільства або дуальною, зумовленою діалогом та інтеракцією

обох сторін цієї взаємодії. Тут важливо зауважити, таке концептуальне визначення держави породжує нову методологію державного управління, яке взамін командно-адміністративних, директивних та примусово-насилювальних методів все більш повно використовує методи демократичного врядування, до яких необхідно віднести:

- налагодження раціональної комунікації (розгорнутого дискурсу) між владою та громадою – коли думки громадян та їх об'єднань не лише мають можливість артикулюватися (озвучуватися), але й мають право бути почутими та врахованими можновладцями – громадяни стають співсуб'єктами управлінської діяльності;

- забезпечення прозорості діяльності влади у всіх функціональних проявах та підзвітність її громаді й суспільству;

- першочергове використання методу переконання як способу досягнення свідомої й вільної участі громадян у вирішенні суспільних завдань тощо.

Наведені тут міркування щодо історичної трансформації суті держави можуть слугувати прикладом діалектичного підходу, коли філософська рефлексія відтворює історично зумовлені тенденції розвитку, фіксує якісну зміну протилежностей як рушійних сил розвитку – від антагоністичних суперечностей між різними суб'єктами суспільства (класи, нації) до конкурентності між представниками різних тенденцій та ідей цивілізаційного розвитку суспільства.

Традиційною і досить розвинутою сферою філософського мислення є встановлення зв'язку між знанням і дійсністю у ньому представленою (гносеологічний підхід), що стосовно державного управління покликаний забезпечити істинність знання та оптимальність шляхів її досягнення. Вважається, що цей напрям філософського об'рунтування методології державного управління розроблений найбільше, що зумовлено традиційним домінуванням гносеології у філософії марксизму, включенням розділу із методології наукового пізнання у навчальну програму підготовки магістрів державного управління та аспірантів відповідної спеціальності. Проте необхідно звернути увагу на ті проблемні моменти, що тут існують і вимагають свого вирішення, а саме:

1. Попри те, що державне управління є прикладною наукою та специфічною практичною діяльністю, досить часто трапляється зведення всієї методології державного управління до гносеологічної проблематики, що можна класифікувати як прояв редуccionізму, оскільки не враховується власне методологія управлінської практики.

2. Досить незначна увага приділяється реальному процесу державного управління як об'єкту наукового пізнання. У кращому разі розглядається окремий його фрагмент (окремий інститут влади, часткова функція тощо), що не забезпечує цілісного розуміння об'єкту та міждисциплінарного спрямування науки державного управління.

3. Важливо акцентувати увагу на тому, що гносеологічний підхід (через науку як його безпосереднє втілення) забезпечує насамперед здійснення інформаційно-аналітичної функції державного управління, а також є складовою частиною всіх інших функцій як діагностика стану та можливостей їх виконання. Аксиомою сучасної методології управління є залежність його результативності від якості наукового супроводу.

Досить поширеним у сучасній філософії є діяльнісний підхід, що прагне пояснити соціальний процес з огляду свідомої активності суб'єкта та категоріальної визначеності його структур, до яких можна віднести мотив, мету, стратегію, програму, ресурси, засоби, методи, способи дії та результат. Суттєвою ознакою людської діяльності (включно із державним управлінням) є її визначеність метою, і тому вона характеризується як цілепокладання – свідоме формування і практичне досягнення мети, тобто продукування

оновленої дійсності. Останню необхідно розуміти як перевершення її існуючих станів новими формами, що виникають у результаті особливого поєднання знань (узагальнених відтворень дійсності), створених на їх основі технологій та практичної діяльності людини. У цьому контексті можна стверджувати, що необхідною умовою такого перевершення є низка атрибутивних характеристик внутрішнього світу людини – її акумулятивне, критичне, синтетичне та конструктивне мислення, цілеспрямовуюче воління, пасіонарна сила духу та багато інших якостей. Роль особистісних, внутрішньо-спонукальних чинників розвитку посилюється як у загально-цивілізаційному масштабі, так і в українському форматі, що зумовлено необхідністю долати наростаючу інертність цивілізаційних структур і проявляється у все більшому попиті на мотиваційну рефлексію (В. Франкл, А. Маслоу). За твердженням сучасної гуманістичної традиції, мотивація – це вибір принципово важливих для суб'єкта значень із сукупності смислів, цінностей тощо, перетворення їх у внутрішні (інтенційні, духовні) спонуки діяльного напруження і водночас усвідомлення їх як засад подальшої діяльності. Сформований мотив – це початок нового детермінуючого відношення людини до дійсності, що стверджує її свободу й самовизначення. Тут необхідно зазначити, що специфічною рисою ставлення людини до дійсності є вільна мотивація, коли “майбутнє проникає у душу кожного як реальна мотивація його вчинків” [15].

У проекції на державне управління діяльнісний підхід цінний своїм акцентуванням уваги на можливості вільної суб'єктної детермінації процесу соціальних змін, необхідності узгодження методів і засобів діяльності із поставленою метою тощо.

До компетентності філософії належать і розгляд методології з огляду її сутнісних характеристик. У цьому контексті необхідно зазначити, що загальна цінність методології зумовлена її основним призначенням – регулювати й оптимізувати процес людської діяльності шляхом її раціоналізації. Методологія по-різному трактується у кожній філософській школі, але її типовим проявом або загальноприйнятою моделлю, що поділяється представниками більшості наук, включаючи й державне управління, є парадигма. Поняття парадигми (із давньогрецької мови – зразок, приклад) має свою тривалу історію становлення. Його сучасне значення сформувалося у середині ХХ ст. для пояснення закономірностей революційних змін методологічних моделей фізики. З часом термін набув загальнонаукового значення і вживається як визначення усталеної моделі певної сфери діяльності. На сьогодні до невід'ємних властивостей парадигми належать такі:

- включає не тільки знання суб'єкта, але й спосіб вирішення проблеми чи прийняття рішення;
- дає цілісну й послідовну відповідь на питання “що?” і “як?” робити для досягнення потрібного результату;
- базується на наукових знаннях, за основу скерування практичної діяльності бере апробовані попередньою практикою принципи і способи дій.

Відповідно до сучасного постмодерного стану науки, парадигмальний підхід до практичної діяльності підкреслює як необхідність ідентичності діяльнісних практик більшості учасників процесу, так і узгодженість окремої практики на основі прийнятої концепції. Остання, будучи змістовним ядром парадигми, визначає весь методологічний арсенал свідомої діяльності управління. Постмодерність у цьому контексті означає також відносність кожної парадигми, обмежену у часі тривалість її використання та необхідність заміни іншою. Застосування парадигмального підходу до державного управління України означає, насамперед, послідовне й об'рунтоване визначення концепції стратегічних змін,

відповідної їй системи практичних заходів та практикування узгодженої діяльності всіх суб'єктів управління.

Своєрідні світоглядно-методологічні висновки здійснені у філософському напрямку, що, відповідно до своєї основної ідеї, називається феноменологією (етимологічне значення – вчення про феномен – те, що з'являється). У класичній філософії (прикладом може бути Г. Гегель) феномен – це явище доступне чуттєвому пізнанню, а феноменологія, відповідно, є вченням про нього та вступом до логіки і метафізики.

У сучасній посткласичній філософії феноменологія – це одна із течій, що має потужний методологічний вплив на всі сфери людської діяльності. Основою феноменології є розуміння феномену не як прояву певної сутності, а як такого явища, що є самодостатнім, само себе виявляє і безпосередньо дається свідомості. Остання має справу із феноменами, хоча в ній присутні і різні звички, стереотипи (форми загальності), і завдання дослідження полягає в очищенні сприйняття конкретного феномена від всього зайвого, побічного, що є присутнім у нашій свідомості. Таке очищення як звернення до унікальної суті предмета як первинного джерела знання і розкриття його сенсу, відбувається через відкидання нашарувань слів, оцінок, бачень як засобів уніфікації. Важливим тут є заперечення ролі природних наук, їх методології тоталізуючого (підпорядковуючого) узагальнення, домінування родової сутності над явищами та акцентування уваги на неповторності кожного природного і соціального явища, кожної події у житті людини тощо. Ці та інші характеристики феноменології знайшли своє широке застосування у мистецтві та інших сферах творчості людини. Широке застосування феноменологія отримала в екзистенціалізмі, який розглядає її основною методологією пояснення людського світу, оскільки кожна людина є неповторною (справжнім феноменом) і вимагає відповідного індивідуального розуміння та пошанування.

До основних вимог феноменології та екзистенціалізму щодо методології державного управління можна віднести такі:

- оскільки державне управління є і людською діяльністю, і організуючим впливом на людей, то на нього поширюються всі висновки про людину як унікальну цілісність (“нередуковану тотальність” – Ж. П. Сартр), отже, до неї необхідно ставитися як до особистості у кожному окремому випадку;

- врахування особистості людини включає розуміння її внутрішніх спонукальних сил – намірів, мотивів, прагнень, очікувань тощо та використання методу ідентичності – первинної спорідненості внутрішнього світу людей і методу інтроспекції – “погляду в себе задля розуміння іншого”;

- важливою характеристикою людини є свобода дії, здатність самостійно і більш-менш свідомо вибирати свій шлях, що з точки зору управлінської практики зумовлює своєрідну невизначеність, альтернативність і відносну передбачуваність (непередбачуваність) діяльності кожного працівника;

- феномени не тільки індивідуального, але й соціального буття людини далеко не завжди зумовлюються раціональними причинами, вони мають значний сегмент емоційності, психологічної невимовності і, навіть, абсурдності (А. Камю). Відповідно, загальнонаукове їх пояснення має свої межі, вийти за які частково дозволяють методи індивідуалізації та конкретизації, тобто чіткої прив'язки наукових істин до специфіки органу управління, напрямку і часу його діяльності. Дотримання зафіксованих тут положень є принциповим для надання державному управлінню рис демократизму, відкритості та людяності.

Однією із ключових проблем державного управління є проблема поєднання індивідуального та соціального або досягнення легітимності державного управління.

Загальнотеоретичні аспекти її вирішення аналізуються представниками школи герменевтики (від давньогрецького слова – роз’яснення, тлумачення), у яких шлях до порозуміння соціальних суб’єктів лежить через прояснення системи загальноприйнятих значень культури (В. Дільтей, Х. Гадамер, Ю. Габермас, К. Апель та інші). Життєвий світ людей трактується тут насамперед як мовна реальність, що складається із значень, образів і символів. Завдання кожного соціального суб’єкта зводиться до їх інтерпретацій та досягнення стану інтерсуб’єктивності, яка об’єктивує психологічно-суб’єктивну неповторність кожної людини та визначає можливості міжособистісного взаємопорозуміння й спільного буття. Мовна реальність або культурно-мовний текст (В. Дільтей, М. Бахтін та інші) є основним предметом вивчення для пізнання людини й суспільного життя. Текст як предметне поле культури потребує свого причитування з боку всіх суб’єктів соціальної дії та обов’язково доповнюється інтерпретацією, тобто виявленістю (артикульованістю) думки кожного конкретного суб’єкта. Причитування змісту культури – це постійна “деструкція” (Ж. Дерріда) предметних станів культури, актуалізація їх значень, образів і символів та співвіднесення їх з власними баченнями діючого суб’єкта. Таке співвіднесення здійснюється в часових параметрах як виявлення контексту зародження тексту, його проєкція в майбутній контекст, а також як діалог суб’єкта із тестом з метою виявлення його потенційних можливостей і станів. Тим самим за філософською герменевтикою розуміння та інтерпретації предметного поля культури становить основу вільної діяльності особистості, що цілком поширюється і на практику державного управління. А філософію, до речі, “можна визначити як метамову всіх наук (і всіх видів пізнання і свідомості)” [16].

Своєрідним продовженням герменевтики є методологія комунікативної раціональності, де акцент ставиться на комунікації як невід’ємній властивості суспільного існування. Значущість комунікації досягається публічним обговоренням проблем, всебічною їх аргументацією, раціональним об’рунтуванням з боку різних соціальних суб’єктів. Ознакою сучасної цивілізованої спільноти є наявність розгорнутої комунікації у вигляді дискурсу – звучання й врахування всіх поглядів для досягнення суспільної узгодженості у ставленні до норм і цінностей соціуму. Тим самим можна стверджувати, що герменевтика розкрила глибинний пласт культури, необхідність його актуалізації та вдосконалення в процесі інтерактивної діяльності, без чого важко уявити сучасний процес політичного плюралізму, колегіального прийняття рішень та досягнення консенсусу.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що сучасний, науковооб’рунтований рівень державного управління досягається використанням широкого спектру знань та практичного досвіду. Філософія відіграє особливу значну роль у забезпеченні державного управління продуктивною методологією, оскільки формує теоретичні підвалини розуміння світу та життєдіяльності людини, визначає можливості та пріоритети розвитку суспільства. Сучасна практика демократичного врядування ґрунтується на філософських ідеях, що узагальнили віковий досвід люства та стали загальнокультурним надбанням.

Література

1. Визначення і вимірювання демократії / За ред. Д. Бітема; Пер. з англ. Г. Хомочко. – Львів: Літопис, 2005. – 318 с.
2. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А. Олійник. – К.: Видавництво ім. Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 396 с.

3. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Пер. с англ. – М.: ООО “Издательство АСТ”, 2005. – 400 с.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М.: ОАО “НПО Экономика”, 2000. – 302 с.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Львівська політехніка, 2002. – 352 с.
6. Князев В. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми. – К.: НАДУ, 2003. – 167 с.
7. Сурмін Ю. П. Сучасна концепція державного управління: необхідність і методологічні підходи до розробки // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць: У 2 ч. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – №2(28). – Ч. 1. – С. 30–43.
8. Пролеєв С. В. Метафізика влади: Монографія. – К.: Наукова думка, 2005. – 324 с.
9. Тацій В. Я., Тодика Ю. М., Данільян О. Г. та ін. Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків: Право, 2003. – 328 с.
10. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: Монографія. – К.: ТОВ Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 336 с.
11. Левенець Ю. Теоретико-методологічні засади суспільно-політичної думки: проблеми становлення та розвитку (друга половина XIX – початок XX століття). – К.: Стило, 2001. – 585 с.
12. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації / Пер. з нім. – К.: Лібра, 2001. – 400 с.
13. Пролеєв С. В. Метафізика влади ... – 324 с.
14. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілий. – К.: Основи, 1998. – 534 с.
15. Сартр Ж. П. Проблемы метода / Пер. с фр. – М.: Издательская группа “Прогресс”, 1993. – 240 с.
16. Бахтин М. М. К методологии гуманитарных наук // Эстетика словесного творчества. – М.: Искусство, 1979. – С. 361–373.

P. Petrovskyi

PHILOSOPHICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION METHODOLOGY

Methodology of public administration realization is considered from the review of its necessary view-philosophical bases. The idea of influencing philosophical ideas must be classified after such approaches - essence, gnosiological, paradigmatic, fenomenological and germenetvic is grounded. The awareness that modern philosophical ideas is the important factor of democratization and humanizing of public administration is underlined.

Key words: methodology of state administration, view-philosophical base of public administration, philosophical reflection, theoretical ground.

УДК 35.071:340.6(477)+(41)

В. Решота

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано процес становлення адміністративної юстиції у системі державного управління України в умовах європейської інтеграції. Головну увагу звернено на дослідження позитивного досвіду англосаксонської моделі адміністративної юстиції, що може бути використаний при реформуванні цього інституту в Україні, зокрема через інституціоналізацію органів адміністративної квазіюстиції.

Ключові слова: адміністративна юстиція, державне управління, англосаксонська модель, адміністративна квазіюстиція.

Наявність різноманітних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування демократичної правової держави. У різних країнах існують свої специфічні способи захисту прав громадян, але одним із найважливіших є інститут адміністративної юстиції, що є не лише формою захисту прав громадян у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а й слугує ефективним засобом контролю за діяльністю органів, посадових і службових осіб публічного управління.

Питання становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні досліджували: В. Авер'янов [1], І. Коліушко та Р. Куйбіда [2], Ю. Педько [3], В. Стефанюк [4] та багато інших, проте досвід англосаксонських країн досліджувався епізодично та без пропозицій втілення його у державне управління України.

Для реалізації більшості своїх прав та свобод громадянин вступає у відносини з органами державного управління та місцевого самоврядування, тому демократична держава повинна гарантувати громадянину захист від неправомірних дій чи бездіяльності або незаконних актів суб'єктів владних повноважень.

Актуальність запропонованого дослідження зумовлена становленням нового для державного управління України інституту – адміністративної юстиції. Законодавче закріплення цього демократичного інституту є лише початком становлення нової форми захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин. Подальше його реформування має відбуватись із впровадженням того позитивного зарубіжного досвіду, що може бути реалізований в Україні, що, своєю чергою, дасть змогу створити ефективний механізм захисту громадян від свавілля органів та посадовців державної влади та місцевого самоврядування.

Мета дослідження – проаналізувати стан адміністративної юстиції в Україні та досвід країн англосаксонської моделі, що може бути використаний для вдосконалення інституту адміністративної юстиції в Україні. Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити суть адміністративної юстиції, передумови її виникнення;
- проаналізувати стан її розвитку та передумови виникнення у державному управлінні України;

– дослідити досвід англосаксонських держав, що може бути корисним для реформування адміністративної юстиції в Україні;

– визначити поняття та сутність адміністративної квазіюстиції та необхідність її формування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а предметом – теоретичні засади становлення та реформування адміністративної юстиції в Україні.

Виникнення держави та наділення владою певних представників суспільства поставило у нерівне становище громадян, для яких завжди важче відстоювати свої законні права та інтереси у конфліктних відносинах із посадовцями органів публічної адміністрації. Наявність важелів впливу у таких представників надає їм можливість зловживати владою для задоволення власних потреб та інтересів, інколи всупереч інтересам звичайних громадян. Для захисту останніх і було створено адміністративну юстицію, органи якої повинні незалежно та неупереджено розглянути та вирішити конфлікт між громадянином та органом, посадовою чи службовою особою публічної адміністрації.

Унаслідок існування багатьох моделей адміністративної юстиції та відмінності у її застосуванні немає єдиного визначення цього інституту. На нашу думку, адміністративна юстиція – це система спеціально створених судових та квазісудових органів із вирішення та розгляду адміністративних спорів за спеціально встановленою процедурою щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їхніх посадових і службових осіб, які порушують права, свободи та інтереси фізичних осіб чи права та законні інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Таке трактування є достатньо широким, оскільки включає в себе і органи адміністративної квазіюстиції, проте це зумовлене спробою охарактеризувати усі основні моделі адміністративної юстиції, зокрема і англосаксонську.

Протягом всього періоду існування держави було багато спроб утворити такі органи. Проте дієвими вони можуть бути лише у демократичних правових державах, де ефективно функціонує взаємодія та взаємостимування гілок державної влади. Інститут адміністративної юстиції в Україні пройшов довгий шлях свого становлення та розвитку. Значного розвитку цей інститут зазнав на початку XX ст. А у період недовгого існування державної незалежності України 1917 – 1920 рр. на державному рівні було заплановано утворення адміністративної гілки судочинства. Проте прихід радянської влади унеможливив подальше становлення адміністративної юстиції, яка є атрибутом правової держави через невизнання цих ідей радянської влади, через ставлення інтересів держави, державного управління над інтересами громадянина та й усього суспільства загалом. Лише з проголошенням суверенітету України, яка взяла курс на розбудову громадянського суспільства, правової держави, в якій людина є основною цінністю, стало можливим формування інституту адміністративної юстиції.

Значного поштовху для становлення цього інституту в Україні надав Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), прийнятий у 2005 р. Проте вже з самого початку дії КАС України виникло чимало проблем як організаційного, так і процесуального плану, про що свідчать чисельні зміни, які були внесені через декілька місяців після набрання цим кодексом чинності. У цьому кодексі було визначено і систему адміністративних судів, які на місцевому рівні включають окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні.

У системі судоустрою можуть успішно функціонувати одночасно як загальні міжгалузеві, так і спеціалізовані суди. В Україні до спеціалізованих судів належать господарські та адміністративні суди. Однак схрещення принципів територіальності та спеціалізації при створенні будь-якої судової ланки є недопустимим [5]. Таке схрещення принципів організації судів відбулось при формуванні місцевих адміністративних судів відповідно до КАС України. Покладення на загальні суди функцій з розгляду справ адміністративної юрисдикції за спеціальною процедурою створило ще більше навантаження на суди, що ледве справляються із безліччю справ, що надходять до них. Така ситуація призводить до насиченого темпу вирішення справ, проте його якість погіршується.

Окрім організаційних проблем побудови адміністративних судів, існує ще чимало інших труднощів на шляху побудови ефективної системи адміністративної юстиції, зокрема матеріально-технічне забезпечення, підбір кадрів, що мають спеціальні знання та досвід роботи у сфері державного управління та місцевого самоврядування, нестабільність законодавства, проблеми реалізації норм КАС України, що є предметом окремих досліджень.

Подальше реформування в Україні як системи державного управління, так й адміністративної юстиції зокрема, має відбуватись із урахуванням європейських принципів та стандартів, теоретичних положень, доктрин та позитивного практичного досвіду зарубіжних країн. Дослідження окремої держави на сьогодні не дає повної картини функціонування її органів, адже національні системи країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), Ради Європи тісно пов'язані із правовою системою цих наднаціональних утворень. Тому важливим завданням при побудові демократичної правової держави, що має намір вступити у Європейський Союз, є гармонізація, а потім й уніфікація національного законодавства із законодавством ЄС, а також адаптація загальноєвропейських правових принципів та стандартів, зокрема і принципів державного управління.

Проте врахування європейських принципів та стандартів адміністративної юстиції, закріплення їх у Кодексі адміністративного судочинства, створення системи адміністративних судів не є завершальним етапом інституціоналізації адміністративної юстиції в Україні. Важливим завданням є також дослідження напрямів розвитку та вдосконалення адміністративної юстиції, аналіз здобутків усіх європейських та світових моделей адміністративної юстиції та втілення їх у практику державного управління України, підготовка кваліфікованих спеціалістів у цій галузі, створення доктрини адміністративної юстиції України. Втілення національних та європейських стандартів у життя має стати неодмінною рисою державного управління України, що дозволить сформувати справжню демократичну правову державу із відповідальною перед громадянами владою.

Окрім оскарження рішень у порядку адміністративного судочинства в Україні, скарги можна направляти в адміністративні установи вищого рівня, які зобов'язані їх вирішити і письмово повідомити про це скажника. Але адміністративна юстиція значною мірою переважає адміністративний (ієрархічний) порядок оскарження, а також прокурорський нагляд. Органи адміністративної юстиції не пов'язані із “чесною служби та мундира”, на відміну від адміністративних органів, більш незалежні та неупереджені, ніж відомчі інстанції. Від прокурорського нагляду адміністративну юстицію відрізняє наявність процесуально регламентованих положень, що пов'язують учасників процесу взаємними правами і обов'язками, що гарантують їм рівність та змагальність настільки, наскільки це необхідно для ефективного вирішення справи [6].

Судовий порядок вирішення спорів громадян з адміністративними органами, який характеризується більшою незалежністю та об'єктивністю розгляду справ, є неможливим без ініціативи зацікавленої особи. Відомо, що з багатьох причин громадяни не завжди звертаються в суд, а повідомляють про порушені права прокурору чи вищестоящим органам державного управління [7]. Отож, фізична чи юридична особа, яка невдоволена діями адміністрації і зазнала внаслідок них шкоди, мала б визначити, звертаючись до суду, що має для неї перевагу: досить тривале вирішення адміністративним судом питань про незаконність акту і відшкодування шкоди чи більш швидке визнання незаконним акту адміністрації адміністративним судом, а вже потім відшкодування шкоди у порядку цивільного судочинства, що загалом вимагатиме більше часу, коштів і зусиль, але є менш ризикованим [8].

З огляду на це, увагу необхідно звернути на інститут адміністративної квазіюстиції, який залишається зовсім недослідженим, тоді як адміністративні суди перебувають ще на стадії становлення у державному управлінні України. Створення адміністративної квазіюстиції законодавчо передбачено Концепцією адміністративної реформи України 1996 р. Відзначається, що, оскільки найбільша кількість скарг громадян належить до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи щодо розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної квазіюстиції) [9].

Адміністративною квазіюстицією є спеціально створені державою органи, які є складовою системи виконавчої влади або ж є незалежними органами, що займають маргінальне положення між гілками виконавчої та судової влади. Основним їх завданням є розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органів публічного управління, їх посадових і службових осіб. Головною ознакою, що характеризує їх як квазісудові установи, є те, що вони не належать до системи органів судової влади, а лише нагадують їх за своєю діяльністю. Адміністративна квазіюстиція є ефективним позасудовим засобом вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин між громадянами та органами державного управління та місцевого самоврядування.

Створення органів досудового врегулювання спорів передбачено Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам “Про альтернативи судового вирішення спорів між органами виконавчої влади та приватними особами” № R (2001) 9, яка визначає, що ці органи є ефективним засобом вирішення спорів у сфері публічного управління [10]. Вони не повинні замінювати адміністративні суди чи інші діючі органи адміністративної юстиції, а бути альтернативним, допоміжним засобом вирішення спорів.

На нашу думку, створення незалежних квазісудових органів могло б створити ефективний позасудовий механізм захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин. Це допомогло б значно розвантажити роботу власне адміністративних органів, до яких постійно надходить велика кількість скарг, а також і адміністративних судів. Квазісудові органи могли б значно професійніше розглядати справи у відповідних сферах державного управління та місцевого самоврядування. Створення спеціальних органів із розгляду скарг громадян у різноманітних сферах суспільної діяльності має стати важливим доповненням до механізму захисту населення від бюрократичних зловживань.

На нашу думку, органи адміністративної квазіюстиції в Україні необхідно створити, беручи до уваги досвід адміністративної юстиції країн англосаксонської моделі.

Особливістю цієї моделі є те, що основна маса спорів громадян з органами публічного управління розглядається спеціальними органами – адміністративними трибуналами, які за своєю суттю є квазісудовими установами та вирішують спори у конкретних сферах державного управління. Наприклад, лише у Великій Британії існує понад 50 видів різноманітних трибуналів. Розгляд справ у цих органах є набагато швидший, дешевший і простіший, що суттєво відрізняє його від складної та тривалої судової процедури.

При усій відмінності соціально-політичних, правових, історичних та інших ознак функціонування держави, англосаксонська модель адміністративної юстиції має чимало подібних ознак із адміністративною юстицією України. По-перше, адміністративні трибунали Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії виникли порівняно недавно – на початку XX ст., перебравши на себе “тягар” загальних судів і звільнивши їх від постійно зростаючої кількості справ у деяких сферах державного управління та місцевого самоврядування. В Україні також і досі триває передача розгляду адміністративно-правових спорів від загальних до спеціально створених адміністративних судів.

По-друге, квазісуди не є новим явищем для України, адже вони виникали у різних сферах управління на початку XX ст., що вже було досліджено, але в силу суспільно-політичних обставин та зміни державного ладу були ліквідовані.

Необхідність використання досвіду англосаксонської моделі адміністративної юстиції полягає у тому, що цей інститут зазнав достатнього розвитку та реформування у процесі пошуку його оптимальної моделі, що суттєво відрізняє його від того стану, в якому він був століття тому. Відповідно, формування адміністративної квазіюстиції не може відбуватись без урахування її розвитку в країнах англосаксонської моделі.

Основною умовою, що має бути використана при формуванні адміністративної квазіюстиції в Україні, є те, що ці органи повинні бути незалежними у своїй діяльності і відділеними від активної адміністрації. Відповідно, положення Концепції адміністративної реформи про те, що необхідно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади спеціальні підрозділи із розгляду скарг громадян, необхідно, на нашу думку, переосмислити. Сам лише порядок, наближений до судового, ситуацію істотно не змінить, адже ці квазісудові органи будуть перебувати у тісному контакті з активною адміністрацією, що буде зменшувати ефективність вирішення спорів.

Доцільно не лише, щоб скарги розглядали інші службовці або відділи органу, рішення якого оскаржується, але щоб ці скарги розглядались незалежними органами. Адже такі спеціальні підрозділи, які пропонуються створити, за своєю суттю будуть тими ж адміністративними органами, які за спеціальною процедурою, під іншою назвою, але у межах того ж відомства будуть розглядати адміністративні спори. Рівень правосвідомості, правової культури в Україні не є достатньо великим, щоб прямо запозичувати досвід США, де корпус адміністративних судів перебуває у складі органів виконавчої влади. Заборона спілкування, протоколювання усіх контактів адміністративних суддів із посадовими, службовими особами відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування, на нашу думку, не створить незалежності для посадовців адміністративних квазісудів, а реалізація цих гарантій у сучасних умовах є практично неможливою.

Беручи до уваги таку ознаку англосаксонської моделі, як професійність, вузька спеціалізованість розгляду конкретних категорій справ, доцільно формувати ці комісії із фахівців у відповідних сферах суспільного життя, а також із залученням фахових юристів,

які будуть відповідати за юридичний бік роботи таких комісій, представників громадських організацій тощо. У тих сферах, де існує велика кількість спорів, працівники комісій повинні здійснювати свою діяльність на постійній основі.

Отже, створення органів адміністративної квазіюстиції може стати дуже позитивною зміною для системи державного управління України, що дозволить наблизити її до демократичних стандартів, що дасть змогу суттєво розвантажити роботу судів та органів державного управління і місцевого самоврядування. Їх інституціоналізація також дасть змогу не змінювати вже існуючу систему адміністративних судів, де первинною ланкою виступають загальні суди як адміністративні, адже формування адміністративних судів на всіх рівнях, де існують загальні суди, потребує значних матеріальних коштів та висококваліфікованих кадрів. Створення органів адміністративної квазіюстиції із спрощеною процедурою розгляду скарг та без дотримання судових формальностей, на нашу думку, буде більш ефективним. Вони, не замінюючи адміністративних судів, будуть допомагати їм вирішувати адміністративні спори у певних сферах. Маючи спеціальні знання та практичний досвід роботи, їм буде легше розібратись у відповідній категорії справ, аніж суддям загальних судів, які на сьогодні розглядають практично усі категорії справ, окрім господарських. Незалежність від активної адміністрації, спрощена процедура розгляду скарг будуть приваблювати громадян для звернення до них із своїми питаннями. Отже, громадяни, які не бажають звертатись до адміністративних органів та не хочуть втягуватись у судову тяганину, зможуть знайти альтернативний спосіб для вирішення навіть незначного адміністративного спору.

Дослідження адміністративної юстиції має велике теоретичне та прикладне значення для демократизації державного управління України. Питання запровадження адміністративної квазіюстиції в Україні потребує ґрунтовного наукового дослідження, важливо також проаналізувати позитивний досвід європейських та інших країн у сфері адміністративно-юстиційного захисту прав і свобод громадян.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
3. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
4. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. – Харків: Консул, 2003. – 464 с.
5. Штогун С. Правові питання організації адміністративного судочинства // Право України. – 2006. – №4. – С. 19.
6. Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – №5. – С. 52.
7. Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления: Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, 1973. – С. 6.
8. Запровадження адміністративної юстиції / Центр політико-правових реформ // <<http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=62&d=204>>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України №810/98 від 22.07.1998 р. // <<http://zakon.rada.gov.ua/>>.

10. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies) . – 2001 / Council of Europe // <<http://www.coe.int/>>.

V. Reshota

**PERSPECTIVES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE REFORMATION
IN UKRAINE'S SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
USING EXPERIENCE OF ANGLO-SAXON COUNTRIES**

The process of administrative justice creation in the system of public administration of Ukraine in conditions of European integration was analyzed. Special attention was paid to investigation of positive experience of Anglo-Saxon model of administrative justice, what should be used in reformation of this institute in Ukraine, especially by means of administrative quasi-justice institutionalization

Key words: administrative justice, public administration, Anglo-Saxon model, administrative quasi-justice.

УДК 349.6

М. Станішевський

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Досліджено вітчизняну законодавчу базу у сфері забезпечення екологічних прав громадян при здійсненні соціально-економічних реформ і досягненні сталого розвитку України.

Ключові слова: екологічні відносини, екологічне управління, державне управління, охорона навколишнього середовища, екологічне законодавство, гарантії екологічних прав, екологічна інформація, екологічна експертиза, екологічно значимі рішення.

Однією з принципово важливих проблем сучасності є формування ефективної екологічної політики як у світовому масштабі, так і в масштабах окремих держав і регіонів. Екологічна політика є порівняно новою, але надзвичайно важливою складовою процесу становлення державності в Україні. За роки незалежності суверенної України в основному сформовано головні засади державної екологічної політики, визначено довготермінову стратегію вирішення екологічних проблем. Вирішення проблем у сфері охорони довкілля має стати пріоритетним напрямом і невід’ємним елементом державної політики при здійсненні соціально-економічних реформ та забезпеченні сталого розвитку України.

Одним із пріоритетних напрямів екологічної політики в Україні є забезпечення та реалізація екологічних прав громадськості, важливе місце серед яких посідає право на здійснення контролю у сфері охорони довкілля.

Правове забезпечення екологічних прав громадян стало предметом дослідження багатьох українських учених, а саме: Н. Кобецької, Г. Анісімової, М. Красової, О. Колбасова, Н. Малишевої, Т. Слинко, Ю. Шемшученка, М. Малишка, М. Орлова, В. Крисаченка, О. Мостяєва, О. Белякова. Зазначена проблема також досліджувалася у працях російських вчених О. Голіченкова, О. Тарнавського та інших. Окрім того, практично всі юристи-екологи у своїх працях, присвячених дослідженню інших еколого-правових питань, як правило, приділяють увагу висвітленню екологічних прав громадян.

Метою статті є розкриття формування та реалізації національної екологічної політики через прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів природоохоронного спрямування, покликане забезпечувати екологічні права громадян.

Початок реформування екологічного законодавства було покладено Верховною Радою України із прийняттям Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [1], який забезпечив комплексне регулювання екологічних відносин із урахуванням чинної природоохоронної практики України та міжнародного досвіду в цій сфері.

Чинне екологічне законодавство України постійно оновлюється, враховуючи усе нові аспекти, пов’язані з екологічною проблематикою [2]. Його домінуючою основою є створення правового механізму утвердження екологічної безпеки. Як відомо, всі правові норми поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми встановлюють правовідносини, а процесуальні регламентують правові форми та порядок їх реалізації.

Отже, процесуально-правовими гарантіями екологічних прав громадян виступають закріплені на законодавчому рівні та на рівні підзаконних нормативно-правових актів процедури здійснення громадянами своїх екологічних прав. Аналіз екологічних прав громадян та чинного законодавства України у цій галузі дає можливість встановити такі процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян:

- процедура надання екологічної інформації;
- процедура проведення громадської екологічної експертизи;
- процедура передачі природних ресурсів у власність та надання їх у користування;
- порядок участі громадян в обговоренні проектів екологічно значимих рішень;
- процедура легалізації екологічних об'єднань громадян;
- порядок реалізації права громадян на судовий захист порушених екологічних прав.

Для того, щоб дати повну та ґрунтовну характеристику процесуально-правовим гарантіям екологічних прав громадян, необхідно розглянути всі зазначені вище види досліджуваних гарантій.

Зокрема, ст. 9 Закону України “Про інформацію” закріпила, що всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного отримання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [3].

На міжнародному рівні регулювання відносин у цій сфері здійснюється Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Конвенція) [4].

У ст. 2.3 Конвенції зазначено, що екологічна інформація означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

а) стан складових навколишнього середовища, таких як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми та взаємодію між цими складовими;

б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище, аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень із питань, що стосуються навколишнього середовища;

в) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище.

Конвенція регулює питання доступу до екологічної інформації, а також збору та поширення такої інформації. Для запровадження норм Конвенції у національне законодавство було прийнято низку нормативних актів, серед яких Положення про порядок надання екологічної інформації [5] та Постанова Верховної Ради України “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля” [6]. Згадуване положення регламентує порядок надання екологічної інформації, згідно з яким надання екологічної інформації центральними органами виконавчої влади та їх органами на місцях

здійснюється з метою реалізації права громадян, їх об'єднань, державних органів та юридичних осіб на інформацію шляхом:

1) отримання, зберігання, використання та поширення екологічної інформації усно, письмово або іншим способом;

2) систематичної публікації її в друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках тощо), доповідях про стан навколишнього природного середовища, поширення інформаційними службами державних органів та організацій, повідомлення її через засоби масової інформації, публічні виступи;

3) безпосереднього доведення її запитувачам за їх запитом, зокрема з автоматизованих інформаційно-аналітичних екологічних систем, бібліотечних та архівних фондів, списків, реєстрів, кадастрів тощо.

Ст. 30 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачає проведення громадської екологічної експертизи незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських об'єднань, а також місцевих органів влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах. Громадська екологічна експертиза проводиться незалежно від державної екологічної експертизи. Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами, що здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що зацікавлені у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт [7].

Згідно зі ст. 33 Закону України “Про екологічну експертизу” [8], процедура проведення екологічної експертизи передбачає вирішення еколого-експертними органами чи формуваннями завдань експертного дослідження і оцінку об'єктів екологічної експертизи, підготовку об'рунтованого об'єктивного еколого-експертного висновку. Процедура проведення екологічної експертизи передбачає:

1) перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів і реквізитів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій (груп) відповідно до вимог законодавства (підготовча стадія);

2) аналітичне опрацювання матеріалів екологічної експертизи, у випадку необхідності натурні обстеження і проведення на їх основі порівняльного аналізу і вибіркових оцінок ступеня екологічної безпеки, достатності та ефективності екологічних об'рунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи (основна стадія);

3) узагальнення окремих експертних досліджень отриманої інформації та наслідків діяльності об'єктів експертизи, підготовку висновку екологічної експертизи та подання його зацікавленим органам і особам (заклучна стадія).

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного об'рунтування, за ініціативою громадських організацій та інших громадських формувань шляхом створення ними на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів. Громадські організації чи еколого-експертні колективи, що створені для проведення екологічної експертизи, повинні оголосити через засоби масової інформації заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій зазначаються відомості про склад громадського еколого-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об'єкт екологічної експертизи та терміни її проведення. Заява про проведення громадської екологічної експертизи подається до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої служби та державної екологічної експертизи. Фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів громадських об'єднань,

громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ та організацій.

Процесуально-правові гарантії передачі природних ресурсів у власність і надання їх у користування містяться в основних нормативних актах поресурсового законодавства.

Так, у Земельному кодексі України ці правові норми виділено в окремий розділ – розділ IV (ст. 116 – 151). У цьому розділі передбачені такі правові форми та процедури набуття земельних ділянок: порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами; набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність); отримання земельних ділянок унаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; отримання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації; порядок надання у постійне користування земельних ділянок юридичним особам; порядок передачі земельних ділянок в оренду; придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод; порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам; продаж земельних ділянок на конкурентних засадах [9].

Розділ X Водного кодексу України регламентує питання здійснення загального та спеціального водокористування, порядок отримання дозволів на здійснення спеціального водокористування, терміни надання цих дозволів і підстави припинення їх дії, а також порядок користування водними об'єктами на умовах оренди [10].

Розділ X Лісового кодексу України регулює питання порядку користування лісовими ресурсами на основі загального та спеціального лісокористування [11].

Розділ V Кодексу України про надра визначає порядок користування надрами для розробки родовищ корисних копалин і для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин [12].

Ст. 7 та 8 Закону України “Про тваринний світ” визначають процедуру набуття та припинення права приватної власності на об'єкти тваринного світу, а розділ III цього закону регламентує порядок загального та спеціального використання цих об'єктів [13]. У Законі України “Про рослинний світ” (розділ II) також передбачені форми та процедура загального та спеціального використання рослинних ресурсів, порядок отримання відповідного дозволу, припинення його дії та врегульовано питання лімітів використання рослинних ресурсів [14].

Окрім названих вище нормативних актів, порядок видачі дозволів на спеціальне користування природними ресурсами регулюється Положенням про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів [15]. Це положення визначає порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, окрім лісових і водних, підприємствам, установам, організаціям і громадянам. Порядок участі громадян в обговоренні проектів екологічно значимих рішень регулюється на міжнародному рівні ст. 6 Конвенції [16], законами України, які регламентують певні форми участі громадян у діяльності держави та Положенням про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [17].

Не існує формально визначеного переліку екологічно-значимих рішень, проте за допомогою аналізу законодавства та практики можна зробити висновок, що до екологічно-значимих рішень належать:

– закони, постанови Верховної Ради України, що регулюють екологічні правовідносини;

– нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших виконавчих органів, що регулюють екологічні відносини;

– нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що регулюють екологічні правовідносини;

– акти індивідуального спрямування, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів в екологічній сфері.

Основними формами участі громадян у прийнятті екологічно-значимих рішень є: референдум, звернення громадян (скарги, зауваження, пропозиції), робота з депутатами, громадські (публічні) обговорення, збори громадян за місцем їх проживання, збори, мітинги, демонстрації.

Порядок підготовки і проведення референдумів регулюється Конституцією України, Законом України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Процедура звернення громадян встановлена Законом України “Про звернення громадян”, згідно з яким громадяни можуть звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, до підприємств, установ, організацій з зауваженнями, пропозиціями та скаргами, зокрема з екологічних питань. Форма звернення може бути усною або письмовою. Особи, до яких спрямовані такі звернення, повинні їх розглянути та надати об'рунтовану відповідь у місячний термін (в окремих випадках цей термін може бути продовжено до 45 днів).

Регулювання порядку проведення громадських обговорень здійснено в Положенні про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [18], згідно з яким замовник проекту рішення повідомляє особу, яка приймає рішення, та розміщує в засобах масової інформації заяву про екологічні наслідки запланованої діяльності, зміст якої визначається ст. 35 Закону України “Про екологічну експертизу” [19]. Особа, яка приймає рішення, визначає тривалість громадського обговорення залежно від виду запланованого рішення, призначає дату та місце проведення громадського обговорення та повідомляє про це суб'єктів громадського обговорення не пізніше ніж за 30 днів до моменту його проведення через засоби масової інформації.

Громадське обговорення розпочинається з доповіді замовника проекту рішення. Хід і результати громадського обговорення оформлюються протоколом, який підписується головою та секретарем, обраними на час проведення громадського обговорення його учасниками. Результати повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення. Особа, яка приймала рішення, після визначення громадської позиції щодо розглянутого питання інформує громадськість через засоби масової інформації у термін, який не повинен перевищувати 30 календарних днів.

Порядок проведення зборів громадян за місцем їх проживання регулюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким збори скликаються за пропозицією не менше, ніж третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу або об'єднання громадян. Рішення про скликання зборів доводиться до відома громадян не пізніше, ніж за сім днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення, питань, які виносяться на обговорення. У випадках особливої необхідності населенню повідомляється про скликання зборів у день їх проведення.

Рішення зборів приймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, шляхом проведення відкритого або таємного голосування. Рішення зборів втілюється в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації громадян.

Порядок реалізації права громадян на судовий захист екологічних прав встановлений Розділом VIII Конституції України та Законом України “Про судоустрій в Україні”. Розглядаючи положення цього закону, можна провести аналіз порядку реалізації згаданого права, а саме:

1. Громадяни та громадські організації звертаються до суду з проханням визнати, відновити свої порушені екологічні права, компенсувати заподіяну матеріальну та моральну шкоду, присудити виконання обов’язку в натурі чи визнати рішення, дії чи бездіяльність незаконними.

2. Вимоги пред’являються до будь-якої особи, яка порушила чи порушує екологічні права громадян, створила або створює перешкоди для реалізації цих прав чи спричинила інші ущемлення екологічних прав.

3. Терміни, протягом яких громадськість може звернутися до суду за захистом порушених прав, залежать від того, чи вона звертається із позовною заявою, чи із скаргою.

4. В Україні діють суди першої інстанції (розглядають і вирішують справу по суті), суди апеляційної інстанції (розглядають апеляційні скарги учасників судового розгляду та апеляційне подання прокурора) та суди касаційної інстанції (перевіряють правомірність винесених судами рішень, ухвал, які вже набули законної сили).

5. Судова влада в Україні реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства відповідно до виду та ступеня тяжкості правопорушення та суб’єктного складу учасників процесу.

Після розгляду наведених вище нормативно-правових гарантій екологічних прав громадян стають зрозумілими деякі їх особливості. По-перше, вказані гарантії – це чітко зафіксовані процедури реалізації громадянами своїх екологічних прав, етапи реалізації, повноваження суб’єктів. По-друге, в усіх наведених процедурах наявна активна поведінка громадян і громадських об’єднань, що дає змогу відмежувати процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян від певних видів повноважень органів державної влади з цих питань. Наприклад, процедура ліцензування, видання дозволів на здійснення екологічно небезпечної діяльності, викиди і скиди, розміщення відходів, затвердження лімітів і квот, державна реєстрація, паспортизація та сертифікація екологічно небезпечної діяльності; процедура обмеження, зупинення та припинення екологічно небезпечної діяльності тощо.

У цьому випадку йдеться про організаційно-правові гарантії екологічних прав громадян, яким теж притаманна визначеність процедури їх реалізації, однак активна роль у цьому випадку належить до компетенції відповідних органів. Також необхідно зауважити, що в межах цього питання не були розглянуті такі процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян, як участь громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов’язаних із навколишнім середовищем; участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов’язкових юридичних актів; здійснення громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. На жаль, на сьогодні відсутні нормативно-правові акти, які б закріпили відповідні процедури, а тому необхідно

прийняти низку відповідних законодавчих актів, які б урегулювали наявні проблемні питання.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що основними перешкодами при забезпеченні екологічних прав громадян є те, що:

- в законах та підзаконних нормативних актах України відсутній механізм участі громадськості у процесах прийняття екологічно значущих рішень;

- проекти законів, прийняття яких може негативно вплинути на стан довкілля та на здоров'я людей в Україні, не виносяться на широкий загальний обговорення;

- чинне законодавство України, зокрема Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, не містить норми права, яка надавала б можливість громадській організації чи окремому громадянину звертатися до суду з позовом про відшкодування екологічної шкоди. Тільки у випадку відмови того чи іншого державного органу надати інформацію, що стосується стану навколишнього середовища, громадянин має право звернутися до суду;

- фактична залежність судів від органів державної влади не дає змоги громадянам захистити порушене право на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

- органи державної влади не зацікавлені в існуванні інспекторів від громадських організацій, які здійснювали б функцію контролю за навколишнім середовищем.

Література

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41.

2. Заєць І. О. Розвиток екологічного законодавства України. – К., 2001. – С. 3.

3. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – С. 50.

4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Прийнята 18.03.1998 р. в м. Оргусь, Данія: Ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №23. – С. 172.

5. Положення про порядок надання екологічної інформації: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 27742/2004; www.menz.gov.ua.

6. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: Постанова Верховної Ради України від 04.11.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №2. – С. 72.

7. Про охорону навколишнього природного середовища ...

8. Про екологічну експертизу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – С. 546.

9. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №3 – 4.

10. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №24. – С. 189.

11. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №17. – С. 99.

12. Кодекс України про надра // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №36. – С. 340.

13. Про тваринний світ: Закон України від 20.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №10.

14. Про рослинний світ: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – С. 502.

15. Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів: Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 8472/1999; www.kmu.gov.ua.

16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля ...

17. Положенням про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів №27741/2004; www.menz.gov.ua.

18. Там само.

19. Про екологічну експертизу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – С. 546.

М. Stanishevskyi

LEGAL PROVIDING OF ECOLOGICAL RIGHTS FOR CITIZENS

Domestic legislative base in the field of providing ecological rights for citizens during realization of socio-economical reforms and achievement of steady development of Ukraine is investigated.

Key words: ecological relations, ecological management, public administration, environment protection, ecological legislation, guarantees of ecological rights, ecological information, ecological examination, ecologically meaningful decisions.

УДК 342.9:314.742

Н. Тиндик

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Розкрито вплив міжнародного права на процес міграції у світі, як легальної, так і нелегальної. Доведено, що міжнародна міграція породжує суттєві міжнародні проблеми, що потребують адекватного правового втручання, адже політика створення штучних перепон для міграції населення буде розширювати потік нелегальної імміграції у безпечні та розвинуті країни.

Ключові слова: міграція, нелегальна імміграція, міграційний процес, глобальна проблема, протидія нелегальній імміграції, організована транснаціональна злочинність, права людини-мігранта, міграційна політика, прихована міграція.

Упродовж 80-х – 90-х рр. XX ст. нелегальна імміграція стала глобальною. Як свідчить досвід, якщо до міграційних зрушень ставитися без належної уваги, вони можуть деструктивно впливати на соціальну та економічну інфраструктури, політичне та культурне життя. Нелегальна міграція підриває процес законної природної міграції населення. Проникнення організованої злочинності в цю сферу має негативні наслідки для “образу” міграції та спілок мігрантів у країнах їх проживання. Проблеми міжнародної нелегальної імміграції, з якими постійно зіштовхується більшість економічно розвинутих держав, нині особливо актуальні. Саме тому виникла потреба у міжнародному нормативному регулюванні цієї глобальної проблеми.

В Україні, починаючи з 1990 р., опубліковано також значну кількість праць, присвячених міграційній проблематиці, розставлено нові акценти, що безпосередньо відображають соціальні та політичні зміни після розпаду колишнього СРСР. Зокрема, фундаментальними дослідженнями є праці Ю. Римаренка – керівника авторського колективу з підготовки спеціального комплексу “Основи міграцієзнавства”, до якого увійшли: енциклопедія “Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика)”; “Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті”; “Міжнародно-правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками”. Основні напрями державної міграційної політики України, протидії нелегальній імміграції ґрунтовно досліджені у монографіях В. Колпакова та О. Кузьменко “Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії”, В. Новіка “Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні”.

Значну теоретичну та практичну спрямованість, глибокий науковий аналіз соціально-політичного напрямку нових міграційних процесів має праця О. Малиновської “Проблема нелегальної міграції та транспортування нелегальних мігрантів в Україні”, яка виділяється поглибленим вивченням стану нелегальної імміграції в Україні.

Мета статті полягає у розкритті однієї з найважливіших функцій міжнародного права з проблем міграції – координаційної, яка означає поширення визнаних норм міжнародного права щодо регулювання міграційних процесів і явищ на національні та регіональні правові системи, що законодавчо регулюють міграцію, а також конкретні

правові норми, насамперед щодо переселення. Координація щодо створення такого законодавства дає змогу розробити єдину позицію світового співтовариства у сфері протидії нелегальній імміграції, способи боротьби з організованою транснаціональною злочинністю та забезпечити права та свободи людини-мігранта.

Тенденції новітнього політичного та правового міжнародного співробітництва при вирішенні проблем нелегальної імміграції можна прослідкувати на трьох базисних напрямках:

1. Захист прав людини – нелегального іммігранта. Цей напрям нині все більше актуалізується як у нормотворчій діяльності держав, так і в доктрині міжнародного права.

2. Боротьба з транснаціональною організованою злочинністю у сфері нелегальної імміграції.

3. Протидія незаконному перетину кордонів.

Досвід підтверджує, що права нелегального іммігранта найчастіше порушуються на трьох стадіях: переправлення до країни імміграції; нелегального перебування в країні; примусової депортації.

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) “Про попередження контрабандного провозу іноземців” №48/102, яка була прийнята 20 грудня 1993 р., наголошується на необхідності забезпечення гуманного поводження з мігрантами та захисту всіх їх прав у повному обсязі [1].

Цей принцип, на нашу думку, має визначати основи всієї міграційної політики, як міжнародної, так і національної. Звичайно, уряди повинні пам'ятати про це, особливо у тих випадках, коли вони мають справу з нелегальною імміграцією та вживають заходів у боротьбі з нею, а також там, де наявні упереджені настрої населення проти іммігрантів [2].

Розглядаючи проблему нелегальної імміграції у її регіонально-європейському ракурсі, ми виходимо з того, що країни-учасниці Ради Європи (далі – РЄ) та Європейського Союзу (далі – ЄС) переважають загальносвітові показники щодо кількості легальних та нелегальних іммігрантів, які становлять 4,1% сукупного населення (16,8 млн. осіб) проти 1,7% населення земної кулі. З 80 млн. легальних і нелегальних іммігрантів у світі найменше працівники становлять 25 – 30 млн. осіб, або 37% усіх іноземців, які проживають за кордоном. У Європейському Союзі цей показник становить 33% із урахуванням лише легальних мігрантів та 50% із урахуванням усіх мігрантів [3]. Відомо, що найбільша їх кількість спостерігається у таких нових міграційних країнах, як Італія, Іспанія, Португалія, Греція [4].

Співробітництво між країнами-учасниками ЄС у сфері міграції (а саме, імміграції, нелегальної імміграції, надання притулку) активніше почало реалізовуватися у 80-ті рр. ХХ ст. Спочатку воно мало міжурядове спрямування і не ґрунтувалося на конкретних договорах регіонального значення. У середині 80-х рр. ХХ ст. під егідою міністрів, відповідальних за питання міграції, було створено міжурядові групи, що стало першою спробою регіонального європейського співробітництва у сфері міграції [5].

У контексті цієї статті доцільно також звернути увагу на той факт, що сучасна європейська політика визначається кількома пан-європейськими угодами та конвенціями, прийнятими за останні два десятиліття. Це, насамперед, Шенгенські угоди 1985 р. та 1990 р., Дублінська конвенція 1990 р., Маастрихтський договір 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р. Згідно із Шенгенською угодою 1985 р., країни-учасниці ЄС домовилися усунути прикордонний контроль між собою та застосовувати прийняті єдині візові вимоги стосовно держав, які не підписали домовленостей.

Згідно зі ст. 26 Шенгенської конвенції 1990 р. держави-учасниці повинні закріпити правила, що зобов'язують транспортні підприємства (повітряного, морського або залізничного транспорту) приймати назад тих осіб, яких вони доставили та яким було відмовлено у в'їзді. На вимогу прикордонних органів транспортні підприємства повинні доставляти таких осіб до "третіх країн", звідки вони прибули, і які видали закордонні паспорти, або ж у будь-яку іншу країну, в'їзд у яку їм дозволений. Окрім того, транспортні підприємства повинні вжити всіх заходів, щоб впевнитися, що особа, яку вони доставляють, має необхідні легальні документи для в'їзду. Зазначимо, що проти підприємств пасажирського транспорту рекомендується уводити санкції за ті випадки, коли особи, яких вони доставляють, не мають в'їзних документів. Накладання штрафів на авіакомпанії практикується і на міжнародному рівні. Так, у 1988 р. у додатку 9 до Чикагської конвенції про цивільну авіацію була внесена поправка, згідно з якою держави не повинні штрафувати авіакомпанії у тих випадках, якщо немає свідчень про те, що перевізник проявив недбалість при перевірці у пасажирів в'їзних документів. Із такого визначення видно, що обов'язок доведення належить державі. Фактично законодавство багатьох країн Європейського Союзу сформульовано так, що це є обов'язком перевізника. Позиція Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН (далі – УВКБ ООН) із цього питання полягає у тому, що якщо європейські держави стурбовані нелегальною імміграцією, то вони повинні упорядковувати стандарти застосування норм, а не застосовувати жорсткі заходи щодо перевізників [6].

Щодо Дублінської конвенції 1990 р., яка набула чинності 1 грудня 1997 р., то вона вимагає від шукачів притулку звертання до уряду першої безпечної країни, у якій вони перебувають, та зобов'язує інші країни-учасниці ЄС брати до уваги рішення цієї держави щодо заяви про надання притулку. Згідно зі ст. 6: "Коли буде доведено, що заявник, який звертається за наданням притулку, незаконно перетнув кордон однієї з держав-учасниць, прибув з країни-неучасниці ЄС, відповідальність за розгляд клопотання про притулок лежить на тій державі, у яку він таким чином в'їхав" [7].

Згідно з Маастрихтським договором ЄС 1993 р., європейські уряди погоджують та виробляють спільні позиції щодо сучасних проблем міграції, зокрема і до нелегальної. За останні роки цей процес найбільш активно і плідно здійснюється під егідою Комісії Європейського співтовариства під гаслом гармонізації міграційної політики та вироблення єдиних універсальних стандартів і підходів щодо понять і норм міграційного права. Характерною рисою процесу гармонізації європейської політики є взаємодія політичних і законодавчих аспектів проблеми біженців та її зв'язку із проблемою нелегальної імміграції. У лютому 1994 р. Комісія ЄС оприлюднила "Роз'яснення політики в галузі імміграції та надання притулку", де визнала, що порядок надання притулку має залишатися доступним для усіх осіб. Порядок цей не може бути обмежувальним, оскільки такий підхід неминуче призведе до зростання кількості осіб, які нелегально потрапляють та оселяються на території Європейського Союзу.

У березні 1995 р. міністри юстиції та внутрішніх справ країн-учасниць Європейського Союзу досягли політичної угоди щодо створення єдиної системи мінімальних гарантій, закріплених у порядку надання притулку. Список гарантій є досить вдалою спробою встановити єдині процедурні норми у визначенні статусу біженців усіма країнами ЄС, що, своєю чергою, зробило корисний внесок у проблему протидії нелегальній міграції.

Різні аспекти нелегальної імміграції досить ґрунтовно розглядаються у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї РЄ. Так, у Рекомендації 1211 (1993 р.) щодо торговців і наймачів нелегальних іммігрантів зазначено, що нелегальна імміграція зумовлена зростаючим безробіттям у Східній Європі. Відзначається, що через складний доступ до легального в'їзду в країни ЄС, потенційні нелегальні іммігранти звертаються до торговців та організованих груп, які займаються нелегальним переправленням через кордон. Саме такі групи часто слугують ланкою транснаціональної організованої злочинності. З приводу цього Асамблея державам-учасницям РЄ рекомендує: заснувати систему угод, яка б допомагала в обміні інформацією та досвідом щодо переміщення нелегалів, їх методів та шляхів виїзду; утворити інформаційні програми для мігрантів, які б пояснювали умови законної імміграції та перебування у країнах; сприяти легалізації нелегальних іммігрантів [8].

Проблеми нелегальної імміграції вже давно стали нагальними для держав ЄС. Лише за офіційними даними, щорічно до Європи в пошуках кращої долі різними шляхами перебираються до півмільйона вихідців із бідних країн Азії та Африки. Експерти вважають, що нелегальна імміграція перетворилася у високоприбутковий бізнес міжнародних злочинних угруповань. За деякими оцінками, щорічний дохід злочинних транснаціональних структур, що спеціалізуються на незаконному переправленні людей, становить до 7 млрд. дол. США, зокрема в Європі – понад 1 млрд. дол. США. За прибутковістю він наближається до незаконного обігу наркотиків.

Очевидно, що і надалі ця проблема може загострюватися, оскільки відмінності життєвих рівнів у різних країнах не зменшуються, а збільшуються. Поки існуватимуть ці розходження, завжди будуть передумови для нелегальної імміграції. Мета міжнародного співтовариства – розробити методи дієвого контролю за цим процесом і керувати ним гуманно та узгоджено. Для цього необхідно налагодити широке співробітництво на всіх рівнях – між країнами ЄС і Східної Європи.

У деяких країнах ЄС для проведення законодавчої амністії іноземців, які незаконно перебувають там, приймалися спеціальні законодавчі акти. В інших достатньо було підзаконних нормативних актів. Так, у Греції положення про проведення амністії для іноземців, які незаконно перебувають у країні, були введені президентськими указами. У Бельгії така амністія була оформлена декретами уряду, що спричинило значну критику з боку християнських демократів, керівництво яких заявило про важливість критеріїв амністії та необхідність їх закріплення у законодавчому акті [9].

При оголошенні амністії держава встановлює умови, яким має відповідати заявник для отримання позитивного рішення щодо питання про легалізацію. Тут треба виокремити низку критеріїв, загальних для різних держав, насамперед – це встановлення терміну перебування на території країни до моменту оголошення амністії. Цей термін не є однаковим у різних країнах. Так, в Італії, відповідно до Положення про амністію (стало чинним у листопаді 1998 р.), подати клопотання щодо отримання права на тимчасове проживання можуть лише ті нелегальні іммігранти, які перебували в країні до 27 березня 1998 р., тобто не менше ніж сім місяців [10].

Розглядаючи урядові програми західноєвропейських країн стосовно нелегальної імміграції, доцільно зупинитися насамперед на протидії цьому явищу, тобто превентивних заходах. Останні є одним із компонентів комбінованої стратегії контролю за нелегальною імміграцією. Ці заходи можуть використовуватися як у широкому, глобальному аспекті

(наприклад, ліквідація причин міграції), так і при попередженні індивідуальних нелегальних переміщень.

Коротко розглянемо найбільш ефективні та суттєві з цих запобіжних заходів протидії нелегальній імміграції:

1. Заходи, що впливають на причини міграції. За останні роки було зроблено чимало спроб розглянути заходи, які б могли сприяти зменшенню міграційного тиску. Дослідники зробили висновок, що міграційний тиск у бідних країнах може бути послаблений шляхом сприянням їх економічному зростанню. Така мета може бути досягнута через реформування міжнародної торгівлі та тарифної політики; орієнтування програм допомоги на першочергові людські потреби; підвищення розмірів прямих інвестицій у держави з низьким рівнем прибутку; об'єднання держав у регіональні групи та зменшення масштабів неконтрольованої імміграції всередині цих зон шляхом торговельних бар'єрів та узаконення трудової міграції. Однак на практиці усі ці елементи зазнають значних перешкод. Так, прямі іноземні інвестиції – стратегія Японії – не врятували цю країну від міграційної навали з інших азіатських держав. Деякі країни, які поставляють найбільшу кількість нелегальних іммігрантів до Японії, є саме тими державами, куди були вкладені значні інвестиції [11].

2. Зворотний допуск осіб. Доцільно зазначити, що дефініція “зворотний допуск осіб” у вітчизняному науковому обігу та сфері практичної діяльності не використовується, хоча в міждержавних та міжнародних документах вона досить поширена.

Зворотний допуск осіб полягає у здійсненні певного комплексу процедур із регулювання міждержавних міграційних потоків, є частиною операцій (дій) відповідних державних установ щодо примусового повернення осіб, які порушують закони держави. Зворотний допуск осіб у сучасній системі міждержавних відносин є невід'ємним елементом регулювання міграційних потоків та ефективним інструментом протидії нелегальній імміграції. У деяких країнах (наприклад, Болгарії, Румунії, Угорщині) угоди про зворотний допуск осіб ратифікуються парламентами ще до того, як вони набувають чинності.

3. Спеціальні програми інформування потенційних нелегальних іммігрантів. Однак діяльність самих держав у цій ініціативі також доволі значна. Багато мігрантів, бажаючи іммігрувати у ту чи іншу країну, практично не знають про законні умови в'їзду, соціально-економічні та культурні особливості країни.

Однак у супереч намаганням міжнародних організацій (наприклад, УВКБ ООН, Міжнародна організація з міграції (далі – МОМ) надати якомога правдиву інформацію, деякі країни провадять протилежні заходи. Так, Австралія у 2001 р. створила своєрідний антирекламний ролик, мета якого – створити найбільш негативний образ цієї країни. На думку міністра у справах імміграції Ф. Раддока, за допомогою цього ролика намагалися скоротити чисельність нелегальних іммігрантів.

4. Перенесення контрольованих кордонів. Це перевірка підозрілих осіб за кордоном ще до того, як вони порушили закон і в'їхали у країну призначення. Наприклад, США мають угоди з деякими країнами, із яких прибуває до США найбільша кількість іммігрантів. Подібні угоди передбачають усебічний імміграційний та митний контроль до того, як мігранти виїдуть зі своєї країни. Австралія має аналогічну домовленість із Новою Зеландією: співробітники імміграційної служби Австралії знаходяться в аеропортах конкретних країн. Прибувши до країни призначення, іммігранти легко

перетинають кордон без проходження довгих імміграційних процедур, що підвищує ефективність роботи аеропортів і зменшує кількість складних процесів, пов'язаних із недопущенням в'їзду в країну. Все більша кількість промислово розвинутих країн співпрацює з авіакомпаніями для запобігання незаконним переміщенням мігрантів до того, як вони наблизяться до їх кордонів.

5. Накладання відповідальності у вигляді штрафних та судових санкцій на наймачів нелегальних іммігрантів. Подібна процедура широко практикується у Німеччині, Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах та інших країнах. Наприклад, відповідно до бельгійського законодавства, наймач, що використовує працю нелегальних іммігрантів, повинен, окрім штрафу розміром 500 тис. бельгійських франків оплатити витрати за відправлення нелегальних іммігрантів і членів їх сімей на батьківщину. Окрім того, у судовому порядку може бути закрита вся або частина компанії наймача. У Німеччині сума штрафу з власника підприємства, який використовує працю нелегальних іммігрантів, сягає 5 тис. марок (до запровадження євро) [12].

6. Легалізація. Цей метод протидії нелегальній імміграції широко застосовується у розвинутих країнах. Саме явище легалізації має спірні, як позитивні, так і негативні аспекти. Проведена у США у 1986 р. згідно із Законом про імміграцію та контроль легалізація надала легального статусу 3 млн. осіб. Проте це становило тільки 60% від загальної кількості нелегальних іммігрантів у країні. Як і США, Канада у 1973 р. оголосила амністію, яка призвела до легалізації 52 тис. осіб із 150 країн. У 1983 р. уряд Канади підготував доповідь про ситуацію стосовно проблем нелегальної імміграції і дійшов невтішного висновку, що вжиті заходи були незваженими та малоєфективними [13].

Однак наведені аргументи зовсім не виключають позитивних наслідків легалізації нелегальних іммігрантів. Це передусім полягає у тому, що й нині окремі країни використовують час від часу цей метод. Так, у 2001 р. в Іспанії було легалізовано майже 60 тис. нелегальних іммігрантів, у тому ж році США знову провели легалізацію згідно з новим Імміграційним актом (Legal Immigration and Family Equality). За сім місяців легалізації, що проводилась у 2001 р. в Португалії, було надано законного статусу 30 тис. українцям, 6500 молдаванам, 3600 росіянам, 470 білорусам тощо. Упродовж двох місяців 2001 р. Греція також проводила легалізацію, вже другу за три останніх роки [14].

Боротьба національних урядів із контрабандним переправленням нелегальних іммігрантів є одним із видів діяльності проти організованої транснаціональної злочинності. В останні роки організована злочинність, яка є складовою феномену кримінальної діяльності, процесом або методом учинення злочинів, у багатьох країнах сягнула загрозливих масштабів. Саме групи контрабандистів – нелегальних іммігрантів є, як правило, високоорганізованими структурами та займаються іншими різновидами організованої злочинності (торгівлею людьми, зброєю, наркотиками, проституцією тощо).

Так, у квітні 2001 р. ЄС направив спеціальні групи поліцейських на Балкани з метою зупинити потік нелегальних іммігрантів, які намагалися перебратися до країн Західної Європи з Близького Сходу та Китаю. Ці групи планується розміщувати насамперед у Боснії, Герцеговині та Хорватії. Європейська Комісія наголошує на тому, що Балкани стали найулюбленішим місцем міжнародної мафії для контрабанди людей. Наприклад, 6 із 10 нелегальних іммігрантів прибули до Великої Британії “балканським шляхом”. За офіційними даними урядів Великої Британії та Італії, тільки через Боснію та Герцеговину за перші 10 місяців 2000 р. до Західної Європи прибуло більше ніж 50 тис. нелегальних іммігрантів. Саме ці країни стурбовані таким явищем, оскільки в Італії найдовші морські

кордони, що знаходяться недалеко від небезпечного ре'іону, а Велика Британія – одна з кінцевих цілей нелегалів. Тому дві країни домовилися про співробітництво у сфері боротьби з незаконним переправленням іммігрантів та протидії нелегальній імміграції. Вони вирішили сприяти створенню мережі представників ЄС на Західних Балканах. Йдеться про координацію та об'єднання зусиль тих національних імміграційних структур, які вже функціонують на місцях. Наступний захід – створення у ре'іоні групи експертів із боротьби з нелегальною імміграцією. Причому за зразок потрібно взяти італійський досвід роботи в Албанії. Обов'язками експертів стануть моніторинг персоналу та пряма допомога у боротьбі зі злочинцями. Однак уряди і Італії, і Великої Британії вважають, що ефективний контроль за кордоном і жорстка боротьба з нелегальним переправленням іноземців повинні бути збалансовані дискусією про те позитивне, що може принести імміграція. Проте вона повинна вписуватися в економічний, соціальний і культурний розвиток країни прибуття. Ця теза, до речі, дуже популярна нині у міграційних політиках розвинутих держав.

Остаточне рішення ЄС на сьогодні не прийнято. Однак, якщо не будуть враховуватися деякі принципові моменти, то проблему нелегальної імміграції ЄС вирішити в повному обсязі не зможе. Тому необхідний пошук спільних шляхів боротьби з нелегальною імміграцією. Тільки спільними зусиллями і з урахуванням інтересів кожної країни можна буде виробити скоординовані заходи для усунення причин, що породжують нелегальну імміграцію, надати цивілізованого та керованого спрямування міграційним процесам, що відбуваються у світі.

Висновки

Аналіз міграційної політики в країнах ЄС свідчить про те, що в більшості з них вважають, що лише шляхом уведення заборон та обмежень не можна буде ізолюватися від усіх проблем світу. При рості народонаселення в найбідніших країнах Азії та Африки, подальшому виснаженні сільськогосподарського сектора, скороченні запасів прісної води, зміні клімату на планеті в найближчі роки очікується збільшення міграції, зокрема нелегальної. Тому, як і раніше, її вектор переважно буде спрямований на економічно розвинуті країни Європейського Союзу та США.

Безсумнівно, нелегальна імміграція становить реальну загрозу безпеці будь-якої країни. Окрім того, ситуація нелегального проживання є найтяжчим стресом для людей, які потрапили в неї, вона відрізає їм шлях для нормальної інтеграції в нове суспільство, робить їх легкою жертвою несумлінних роботодавців, чиновників, працівників силових відомств, злочинного світу. Дотепер єдиним шляхом боротьби з нелегальною імміграцією залишається запровадження адміністративних заборон та жорсткий порядок в'їзду і перебування іноземців на території країни.

Література

1. Yearbook of the UN // UN. Publication. – 1993. – Vol. 47. – P. 1017.
2. Документ ООН. – E/CN.15 / 1995/3 (1995). – П. 67 // www.un.org.
3. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний, національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю. Римаренко; За ред. Ю. Римаренко. – К., 1998. – С. 187.
4. People on the move. New migration flows in Europe. – Strasbourg: Council of Europe Press, 1992. – P. 61.
5. УВКБ ООН и его партнеры в Европе: Информационное пособие. – Женева, 1995. – С. 31.

6. Обзор проблем защиты беженцев в Западной Европе: тенденции в области законодательства и позиции УВКБ ООН. – Женева: УВКБ ООН, 1995. – С. 5, 6.

7. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю. Сарашевский. – Минск, 2000. – С. 154.

8. Texts adopted by the Assembly: 44-th ordinary session 10 – 14.05.1993. – Strasbourg, 1993. – P. 1 – 3.

9. Діалог цивілізацій: нові принципи організації світу: Матеріали Всесвітньої конференції (24 травня 2002 р., м. Київ). – К.: МАУП, 2002. – 232 с.

10. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. – М.: Гендальф, 2002. – 264 с.

11. Spencer S. A. Illegal migration labourers in Japan // International Migration Review. – 1992. – №26(3). – P. 754 – 786.

12. Введение к международной защите беженцев. Обучение с УВКБ: Учебное пособие. – Женева, 1992. – С. 34, 35.

13. Luciani G. Migration Policies in Europe and the USA // Kluwer academic publisher. – 1993. – P. 123.

14. Эмигрант. – 2001. – №9(85); Заграница. – 2001. – Июнь. – №24(77).

N. Tyndyk

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION IN FOREIGN COUNTRIES

Influence of international law on the process of migration in the world, both legal and illegal is exposed. It is proved that international migration generates substantial international problems which need adequate legal interference, in fact the policy of artificial barriers creation for population migration will extend the illegal immigration flow in the safe and developed countries.

Key words: migration, illegal immigration, migratory process, global problem, counteraction illegal immigration, transnational criminality, rights for a man-migrant, migratory policy, hidden migration.

УДК 351

О. Федорчак

КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наведено погляди різних авторів стосовно визначення змісту механізму державного управління. Проаналізовано основні складові та структуру механізму державного управління. Розглянуто класифікацію механізмів державного управління. Запропоновано модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, структура механізму державного управління, класифікація механізмів державного управління, організаційний механізм державного управління.

В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління, зокрема системи органів державної влади всіх рівнів. Проблема ефективності роботи органів управління в багатьох випадках зводиться до ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, якості, затрат часу тощо. Але за такого вирішення проблеми поза увагою науковців і практиків залишається найважливіше – удосконалення самого механізму управління в органах державної влади, зокрема в обласних державних адміністраціях.

У науковій літературі термін “механізм управління” є досить широко вживаним, однак зміст і структуру його різні науковці і практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в прямих провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер’янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Сгорова, О. Єрьоменко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Мойсєєва, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Р. Рудніцької, З. Рум’янцева, Ю. Тихомирова, Л. Юзькова. Однак якщо загальні засади механізмів державного управління опрацьовано на високому рівні, то питання удосконалення існуючих механізмів управління в місцевих органах виконавчої влади є малодослідженим.

Метою дослідження є аналіз, визначення та об’рунтування змісту, структури та класифікації механізмів державного управління, а також формулювання конкретного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади. Мета конкретизується у таких завданнях:

- провести аналіз трактування терміну “механізм державного управління” вітчизняними та зарубіжними дослідниками;
- визначити основні складові компоненти структури механізмів державного управління;
- узагальнити підходи щодо класифікації механізмів державного управління;
- сформулювати модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях.

Базовим елементом терміну “механізм державного управління” є поняття самого механізму. Механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, становлять основу

більшості машин, приладів та пристроїв. В економічній науці поняття “механізм” вживається у переносному значенні і означає “внутрішню будову, систему чого-небудь”. Найімовірніше цей термін запозичено із природничих і технічних наук. “Механізм” із грецької мови перекладається як “зброя, машина” і на сьогодні має такі основні значення:

1. Пристрій для передачі і перетворення рухів, у якому рух одного або декількох елементів викликає певні рухи решти.

2. Внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, устаткування.

3. Сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище.

4. Система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [1].

Механізм управління – складна управлінська категорія. Аналіз літератури стосовно трактування цього терміну різними авторами подано у табл. 1.

Таблиця 1

Зміст поняття “механізм державного управління”

№ з/п	Автор, джерело	Визначення механізму (державного) управління
1	2	3
1	В. Авер'янов [2]	Складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин)
2	О. Амосов [3]	На регіональному рівні механізм управління – це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району
3	Г. Астапова [4]	Механізм управління – це система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління
4	Г. Атаманчук [5]	Механізм державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління є “інструментом” реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління “схоплює” потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу
5	В. Бакуменко, В. Князєв [6]	Механізми державного управління – 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”. Комплексний механізм державного управління визначається як “система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління”. Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати

Продовження табл. 1

1	2	3
6	І. Булеєв [7]	Механізм управління – це сукупність форм, методів та інструментів управління
7	А. Гладишев, В. Іванов, В. Патрушев [8]	Механізм управління – спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління
8	П. Єгоров, Ю. Лисенко [9]	Механізм управління – це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити у процесі трудової діяльності рух матеріальних та духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його остаточних результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Ядром організаційно-економічного механізму є система стимулів, яка поділяється на дві підсистеми: командно-адміністративні стимули, які примушують до праці; соціально-економічні, що зацікавлюють працівників до високоефективної роботи
9	О. Єрьоменко- Григоренко [10]	Механізм управління є системою технологічного, економічного, організаційного і соціального блоків, які включають їх елементи
10	О. Ковалюк [11]	Механізм управління – це система форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікро- та макрорівні
11	В. Коломийчук [12]	Механізм адміністративного району – це господарська система, її будова; взаємозв'язки між її територіальними елементами; спосіб її існування; система форм і методів управління господарською системою, зміна її соціально-економічних станів
12	О. Коротич [13]	Конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління
13	М. Круглов [14]	Механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів
14	А. Кульман [15]	Механізм містить певну послідовність економічних явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними. Механізм є природною системою. Механізм – це необхідний взаємозв'язок, який виникає між різними економічними явищами
15	В. Малиновський [16]	Механізми державного управління – сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління

Продовження табл. 1

1	2	3
16	Н. Мойсеев [17]	Механізм управління – це система процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Існують певні механізми планування, формування програм, постановки цілей; ринкові механізми, механізми заохочення чи покарання тощо. Питання про механізми – одна з центральних проблем управління будь-якими суспільними процесами
17	Н. Нижник [18]	Механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів
18	О. Оболенський [19]	Ототожнює терміни “механізм держави”, “державний апарат” і “державний механізм”. Механізм сучасної держави – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних приладків система органів державної влади (Президент України, орган законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура) та органи місцевого самоврядування
19	Г. Одінцова [20]	Механізм управління – це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети
20	Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах [21]	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'єкт управління
21	З. Рум'янцев [22]	Механізм управління виробництвом – це сукупність організаційних форм і структур управління, методів і важелів впливу, що забезпечують ефективну реалізацію цілей виробництва і найбільш повно на певному етапі задовольняють суспільні, колективні та індивідуальні інтереси і потреби
22	Ю. Тихомиров [23]	Механізм державного управління – це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Він повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Система механізму управління складається із: системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну

Закінчення табл. 1

1	2	3
23	Л. Юзьков [24]	Розрізняє 2 підходи до визначення поняття “механізм”: 1. Структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. 2. Структурно-функціональний підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління. Механізм управління включає: об’єкти управління; суб’єкти управління; взаємовплив між суб’єктами та об’єктами управління. Статику механізму управління визначають суб’єкти та об’єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку – комплекс зв’язків та взаємодій між ними

Загалом, усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-засоби (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

На нашу думку, поняття “механізм” і поняття “процес” не можна порівнювати між собою, оскільки процес – це лише послідовність дій, етапів перетворення чогонебудь, а механізм – це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління.

Також не доцільно ототожнювати поняття “механізм” із поняттями “засоби” чи “інструмент”, оскільки до складу механізму державного управління, окрім інструментів, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Саме лише існування інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління.

Аналіз наведених у табл. 1 визначень дає змогу зробити висновок про те, що *механізм державного управління* – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Розглядаючи структуру механізму державного управління, Р. Рудніцька наголошує, що “у механізмі державного управління можна виділити такі головні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення” (рис. 1).

Ми погоджуємося із трактуванням структури механізму державного управління, запропонованим Р. Рудніцькою, і можемо лише додати, що склад механізму державного управління визначеною сферою суспільного розвитку змінюватиметься, залежно від особливостей тієї чи іншої сфери.

У літературі з державного управління існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державного управління. Ми погоджуємося із думкою Н. Брюховецької, що “від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління буде мати свою назву” [25]. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і

включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- *економічного* (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- *організаційного* (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ), укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

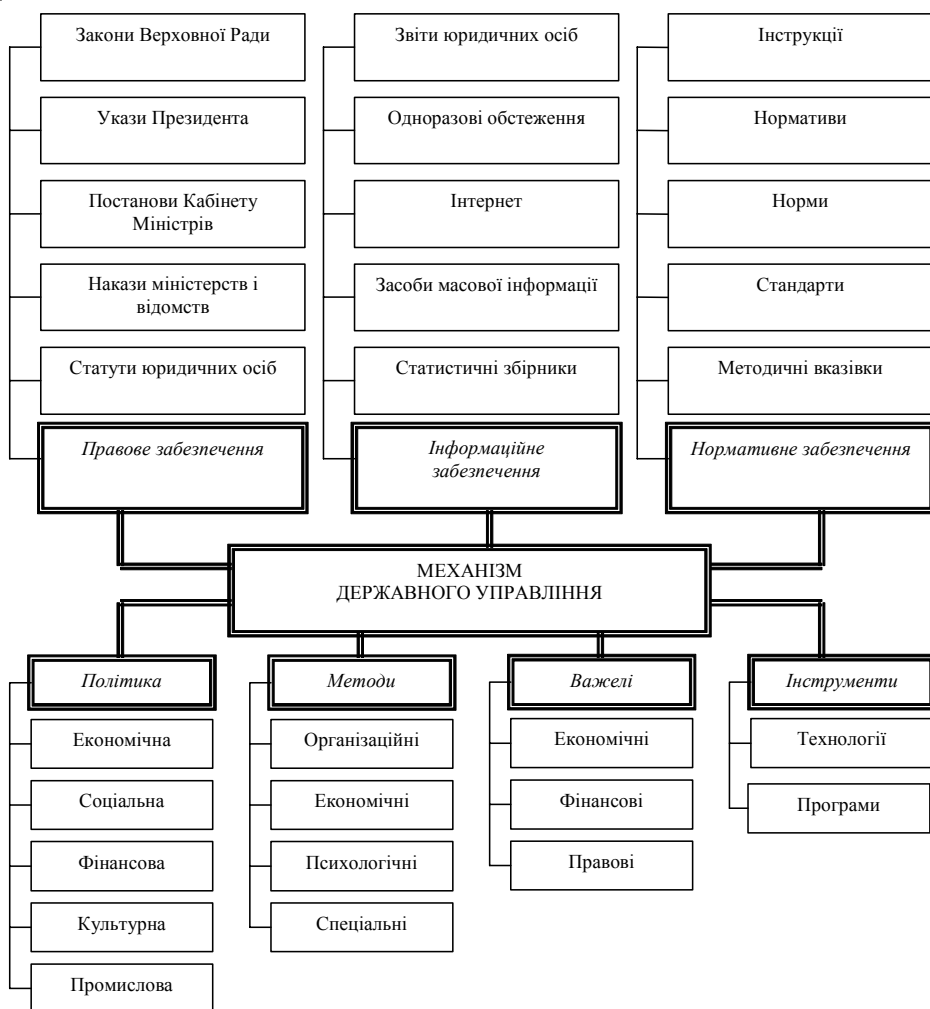


Рис. 1. Структура механізму державного управління [26]

Зазначимо, що, окрім комплексного механізму державного управління, існують ще й недержавні механізми управління: бізнесові, конфесіональні, корупційні, партійні тощо.

О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [27]. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

- вищого рівня (ВРУ, Президентом, КМУ);
- обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями (далі – ОДА));
- районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями);
- місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами).

Узагальнена класифікація механізмів державного управління подана на рис. 2. Вона включає поділ механізмів державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління.

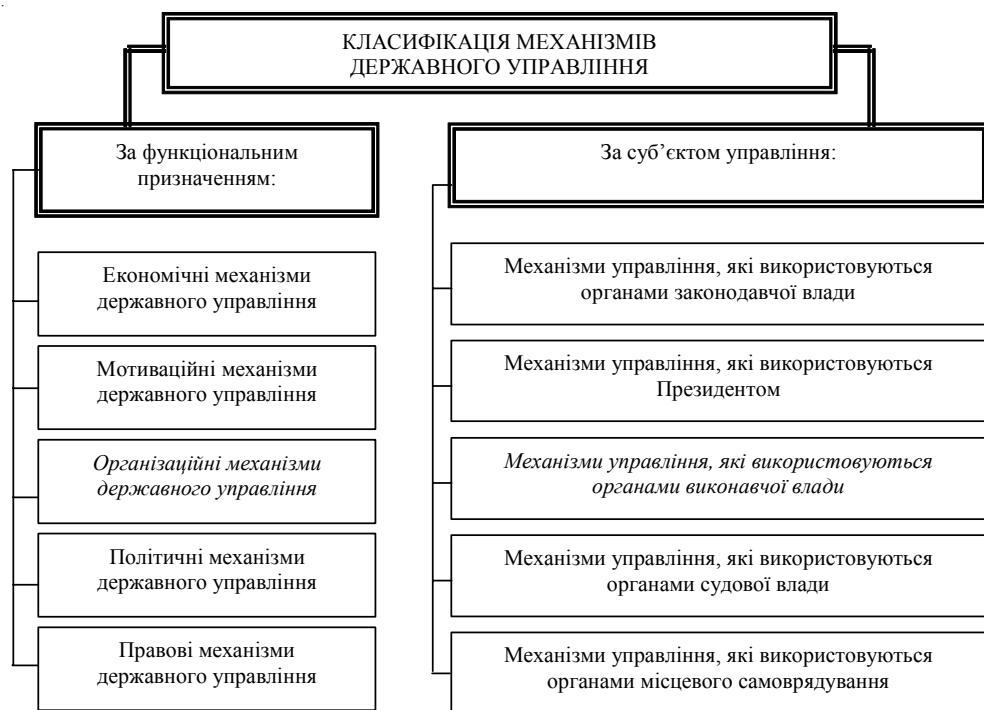


Рис. 2. Класифікація механізмів державного управління

Розглянемо детальніше організаційний механізм управління в органах виконавчої влади, а саме в ОДА. У літературі [28] подається типова модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління, відповідно до якої до складу цього механізму належать: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування. На основі цього сформулюємо організаційний механізм управління в обласних державних адміністраціях (рис. 3).

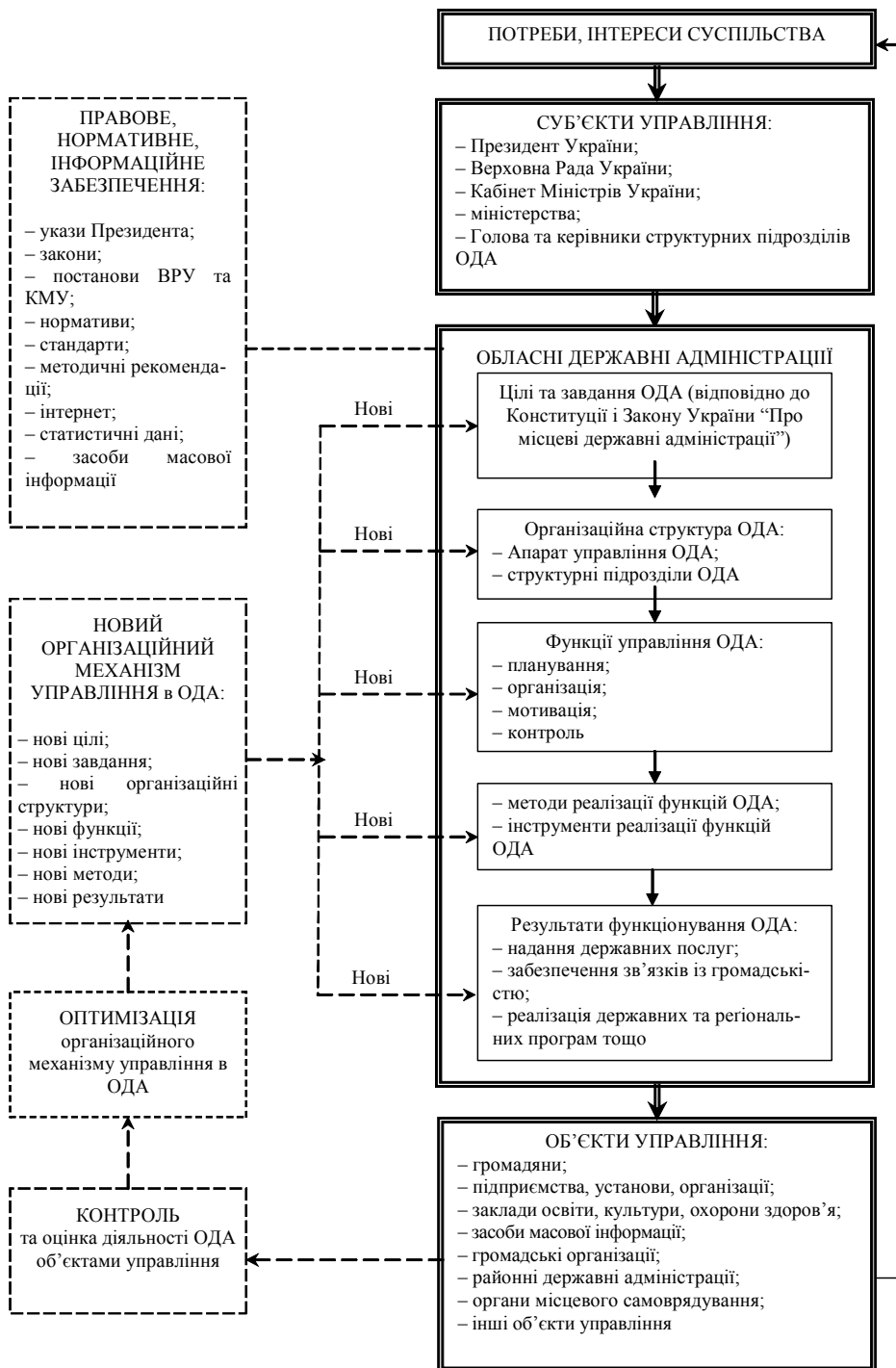


Рис. 3. Організаційний механізм управління в обласних державних адміністраціях

Зауважимо, що до складу організаційного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади, окрім вище перелічених компонентів (об'єкти, суб'єкти, цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати функціонування), доцільно віднести також потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління можуть впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі *висновки*:

1. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття “механізм державного управління” дав змогу визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

2. На основі проведеного аналізу визначено структуру механізму державного управління, невід'ємними компонентами якої є: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

3. Узагальнено підходи до класифікації механізмів державного управління. Визначено склад комплексного механізму управління, до якого можуть належати: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми. Запропоновано поділ механізмів державного управління залежно від суб'єктів державного управління, які їх застосовують. Відповідно до цього, механізми державного управління можуть бути такі, які використовуються Президентом, органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами місцевого самоврядування.

4. Запропоновано модель організаційного механізму державного управління в обласних державних адміністраціях. Складовими цієї моделі є насамперед інтереси та потреби суспільства, суб'єкти управління, їх цілі та завдання, організаційні структури, функції, методи та інструменти управління, об'єкти управління, а також результат діяльності ОДА. Окрім того, невід'ємним компонентом організаційного механізму державного управління в ОДА є зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління мають змогу впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

У перспективі планується продовжити дослідження організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях, а також розробити пропозиції щодо його удосконалення за допомогою методології проектного підходу.

Література

1. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Відп. ред. С. В. Мочерний. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. – Т. 2. – С. 355 – 372.
2. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 35 – 39.
3. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць: У 2 ч. / За заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10 – 16.
4. Астапова Г. В., Астапова Е. А., Лойко Д. П. Организационно-экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины. – Донецк, 2001. – С. 279.

5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 86.
6. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Булеев И. П. Формирование организационно-экономического механизма управления предприятием по обработке цветных металлов. – Донецк: ИЕП НАН Украины, 1993. – С. 32 – 34.
8. Основы социального управления: Учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др; Под ред. В. Н. Иванова. – М.: Высшая школа, 2001. – С. 265.
9. Лисенко Ю., Єгоров П. Організаційно-економічний механізм управління підприємством // Економіка України. – 1997. – №1. – С. 86, 87.
10. Еременко-Григоренко О. А. Организационно-экономический механизм управления хозяйственной деятельностью предприятия: Дисертация канд. экон. наук: 08.06.01. – Донецк, 1999. – С. 31.
11. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
12. Коломийчук В. С. Соціально-економічні механізми управління адміністративним районом в системі регіонального розвитку: Автореферат дис... д-ра экон. наук: 08.10.01 / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2000. – 50 с.
13. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія. – Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
14. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией: Учебник для вузов. – М.: Русская деловая литература, 1998. – С. 111.
15. Кульман А. Экономические механизмы. – М.: Прогресс; Универс, 1993. – С. 13, 14.
16. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
17. Моисеев Н. Н. Человек, среда, общество. – М.: Наука, 1992. – С. 204 – 208.
18. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
19. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Монографія. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.
20. Державне управління і менеджмент: Навчальний посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра экон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Харків: ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
21. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
22. Теория управления социалистическим производством / Под ред. З. П. Румянцева. – 2-е изд. – М.: Экономика, 1993. – С. 116.
23. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 482, 483.

24. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К., 1983. – С. 57–59.

25. Брюховецька Н. Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. – С. 25–28.

26. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст ... – 28 с.

27. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України... – 220 с.

28. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст ... – 28 с.

O. Fedorchak

CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Views of different authors about determination of public administration mechanism essence are given. Basic elements and structure of public administration mechanism are analyzed. The classification of public administration mechanisms is considered. The model of organizational management mechanism in Regional State Administrations is offered.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, structure of public administration mechanism, classification of public administration mechanisms, organizational mechanism of public administration.

З.Бурик

МОНІТОРИНГ У ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Об’рунтовано значення моніторингу в програмно-цільовому управлінні реґіоном, етапи моніторингу, індикатори моніторингу, їх формування. Запропоновано шляхи покращення системи моніторингу програм реґіонального розвитку.

Ключові слова: моніторинг, оцінка, завдання моніторингу, індикатори, цільові програми, етапи організації моніторингу, результати.

Упродовж певного періоду часу в управлінні застосовувались неефективні моделі та підходи, зокрема для оцінки ефективності управління використовувались неконкретні, важко вимірювальні, нереалістичні показники.

Існують проблеми щодо новизни та комплексності у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання – реґіональних стратегій розвитку, що упродовж останніх двох років були розроблені в окремих областях країни.

Проблеми моніторингу досліджували такі вчені: А. Толстих, Т. Смовженко, В. Артеменко, М. Гладій, З. Варналій та інші. А також проблеми моніторингу в державному управлінні вивчали такі вчені: Л. Вілліс, М. Гольдштейн, Н. Реймерс та інші.

Незважаючи на окремі дослідження моніторингу, питання моніторингу та оцінювання програмно-цільового управління реґіоном проаналізовані недостатньо, не вирішеними залишаються безліч методологічних питань, а також недосконалим є цей механізм на практиці, немає єдиних підходів щодо здійснення такого моніторингу в Україні. Вирішення цієї проблеми дозволить вирішити такі наукові та практичні завдання: удосконалити процес моніторингу реґіональних програм та підвищити їх ефективність.

Основна мета – визначення напрямів моніторингу у програмно-цільовому управлінні реґіональним розвитком та шляхи його покращення. Для досягнення поставлених цілей потрібно вирішити наступні завдання: дати визначення моніторингу у програмно-цільовому управлінні розвитку реґіону; проаналізувати етапи та індикатори моніторингу; окреслити вимоги до формування індикаторів моніторингу; запропонувати механізм покращення моніторингу програмно-цільового управління реґіоном.

Моніторинг та оцінювання – невіддільні, але індивідуально специфічні складники розроблення та впровадження програм. Це – важливі інструменти для стратегічного позиціювання в майбутньому, організаційного навчання, результативного управління [1].

Призначення моніторингу та оцінювання полягає в тому, щоб впливати на прийняття рішень, зокрема щодо вдосконалення, переорієнтації та припинення оцінюваної програми, рішень стосовно стратегії та управлінської структури впровадження програми тощо [2].

Існує багато означень термінів “моніторинг програм” та “оцінювання програм”. Аналіз визначень моніторингу дозволив виявити тих із них, які найбільшою мірою в загальній формі виражають сутність цього процесу щодо цільових програм:

Моніторинг – постійне спостереження за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним припущенням [3].

Моніторинг – система повторних спостережень одного або більше елементів навколишнього середовища в просторі й у часі з певними цілями й відповідно до заздалегідь розробленої програми [4].

Моніторинг – система постійних спостережень, оцінки й прогнозу змін стану якого-небудь об'єкта [5].

Моніторинг – спеціально організоване, систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів із метою їхньої оцінки, контролю, прогнозу [6].

Моніторинг – оперативний збір даних про складні явища й процеси, описуваних досить невеликою кількістю ключових, особливо важливих показників, із метою оперативної діагностики стану об'єкта дослідження в динаміку [7].

Моніторинг можна означити як управлінську функцію, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми. Здійснення оцінки та моніторингу має базуватись на таких принципах: комплексності, регулярності, системності [8].

Оцінювання – управлінська функція, яку застосовують періодично та селективно, за потреби здійснити незалежну, системну й об'єктивну перевірку стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від досягнення очікуваних результатів [9].

Із практичного боку, основними завданнями оцінювання програм є сприяння:

- забезпеченню стабільності надання органами влади в центрі й на місцях та органами самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики;

- постійному вдосконаленню якості послуг та підвищенню задоволення ними споживачів;

- обмеженню витрат і досягненню ефективності в наданні послуг;

- оптимізації інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм, ефективному управлінню ризиками;

- вирішенню питань про виділення бюджетних ресурсів [10].

Отже, моніторинг цільових програм – це система спостереження, оцінки, аналізу; інструмент оцінки результативності цільових програм; механізм суспільного контролю за витратою бюджетних засобів; форма суспільної участі в бюджетному процесі [11].

Моніторинг цільових програм – це ініційоване, спеціально організоване системне спостереження за розробкою й реалізацією програми та аналіз кількісних і якісних змін, обумовлених реалізацією програми, результати якого використовуються для інформування населення, удосконалювання управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку території [12].

Ціль суспільного моніторингу соціальних цільових програм – вироблення рекомендацій з удосконалювання розробки й поліпшення практики реалізації соціальних цільових програм, на основі суспільного обговорення результатів моніторингу. Відповідно до програмного підходу будь-яка програма як особлива форма організації діяльності характеризується чітко сформульованим результатом (метою), заданим терміном, упродовж якого планується його досягти, відповідно до виділеного обсягу засобів і ресурсів [13].

Можна визначити такі етапи моніторингу програмно-цільового управління:

1. *Етап планування.* По-перше, визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. По-друге, визначення того, як часто потрібно оновлювати інформацію. По-третє, визначення джерел і способів отримання інформації. По-четверте, визначення відповідального за збір інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збором інформації.

Отже, на цьому етапі здійснюється планування оцінки програм ре'іонального розвитку, визначення потреб, цілей та завдань такої оцінки, визначення методів оцінки, джерел та способів збору інформації та відповідальних осіб.

2. *Етап підготування.* По-перше, розробка й апробація документів для збору та фіксації даних. По-друге, складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. По-третє, підготування персоналу, відповідального за операції з моніторингу. По-четверте, ознайомлення персоналу програми з системою моніторингу.

Отже, на цьому етапі, здійснюється підготовка основної документації моніторингу, підготовка персоналу до моніторингу.

3. *Етап збору даних.* По-перше, постійний збір визначених даних. По-друге, контроль за діяльністю системи моніторингу.

Отже, на цьому етапі реалізується процес збору даних. Треба зазначити, що він повинен бути постійний та комплексний.

4. *Етап аналізу та порівняння даних.* По-перше, порівняння зібраних даних із визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. По-друге, визначення інших проблем. По-третє, пошук причин відхилень та визначення варіантів вирішення проблем.

На цьому етапі визначається ефективність та результативність програми, ступінь досягнення планових індикаторів та причини їх відхилень.

5. *Етап звітування.* По-перше, документування зібраних даних і результатів аналізу. По-друге, забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб.

6. *Етап використання результатів.* Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми.

Основою будь-якого моніторингу є індикатори. Без індикаторів здійснити моніторинг неможливо. Це показники, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (короткотермінових та середньотермінових) тощо. Індикатори описують результати проекту в операційно вимірюваних величинах, наприклад якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо. Для потреб моніторингу застосовують різні типи індикаторів [14].

Показники-індикатори є конкретними величинами або характеристиками, за допомогою яких проводиться якісний або кількісний вимір витрат, процесу, безпосереднього результату зроблених витрат і кінцевих результатів від надання бюджетних послуг, передбачених у програмі [15].

Показники витрат – обсяг асигнувань, необхідних для реалізації програми (заходу), як узагальнене фінансове вираження ресурсів, використаних при реалізації програми (заходів) [16].

Показники ресурсів – кількість активів, необхідних для виробництва конкретного продукту або надання послуг у рамках програми (заходу) [17].

Показники процесу – описують суть проведених заходів й основні характеристики процесу розробки й реалізації [18].

Показники результатів:

1. Показники бюджетних послуг – безпосередній результат зроблених витрат, діяльності, спрямованої на задоволення потреб одержувачів послуг, який показує обсяг й якість зроблених послуг споживачам [19].

2. Показники ефекту – кінцевий результат зроблених витрат, результат надання бюджетної послуги для її одержувача, що відображає зміни соціальної сфери, на яку спрямована діяльність програми, визначає ступінь досягнення мети надання бюджетних послуг [20].

Показники результативності – характеризують відношення фактично досягнутих результатів до запланованих [21].

Індикатори вказують на результати діяльності. Вони мають ключове значення для проведення аналізу та розроблення програми:

- вони допомагають визначити реалістичні та вимірювані результати програми;
- вони створюють основу для моніторингу й оцінювання, сприяючи таким чином кращому управлінню програмою, забезпечують можливість аналізувати досвід та його використання при проектуванні наступних програм;
- процес розроблення та відбору індикаторів сприяє забезпеченню прозорості, досягненню консенсусу та культивує відчуття відповідальності за реалізацію проекту, його цілі, зміст і результати [22].

Питання про формування індикаторів є фундаментальним не лише з огляду прозорості та відповідальності за реалізацію проекту, але й з огляду на ефективність самих індикаторів. Формування цілей, очікуваних результатів та індикаторів має стати значущою можливістю для управління програмою, що базується на участі партнерів і зацікавлених сторін. Застосування індикаторів різноманітних типів ефективніше. Прагнення до об'єктивності індикаторів може означати, що фокус зроблено на кількісних індикаторах, які можливо важче підтвердити, але вони краще відображають суть змін [23].

Чим менше індикаторів, тим краще. Визначення змін вимагає витрат часу, зусиль і коштів, іноді значних. Тому рекомендується використовувати якомога меншу кількість індикаторів. Але ці індикатори мають бути в достатній кількості для визначення глибини змін, які відбулися в результаті реалізації програми [24].

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що відібрані для використання в системі моніторингу індикатори мають бути:

- обмежені в своїй кількості для задоволення інформаційних потреб моніторингу;
- становити сукупність кількісних і якісних індикаторів;
- бути практичними щодо збору інформації і не залежати від ставлення експертів;
- забезпечувати достатню кількість інформації для управління досягненням результатів програмою [25].

Можна об'рунтувати найважливіші обставини при об'рунтуванні показників-індикаторів:

- по-перше, якщо моніторинг програми не передбачений у керуванні програмами, то показники-індикатори розробляються ініціаторами суспільного моніторингу, що істотно збільшує обсяг робіт по проекті;

– по-друге, при об'рунтуванні показників-індикаторів необхідно керуватися принципом мінімізації кількості показників при збереженні повноти інформації;

– по-третє, моніторинг спрощується, якщо показники-індикатори кореспондуються із цільовими показниками й очікуваними результатами програми (заходу), що можливо, якщо останні мають кількісне вираження. На етапі розробки проекту цільової програми, цілей і очікуваних результатів індикатори формулюються, як правило, чотирма основними способами:

1) конкретні цифрові показники (наприклад, зниження злочинності серед неповнолітніх і молоді на 5%);

2) характеристики тенденцій, які не мають кількісних оцінок майбутніх змін у результаті реалізації заходів, але визначають тип динаміки показників, що характеризують стан проблеми;

3) сформульовані якісно, у словесній формі очікувані результати від реалізації програми, факт досягнення яких можливий (наприклад, “створення системи профілактики...”);

4) нечітко сформульовані в текстовій формі оцінки, досягнення яких при проведенні моніторингу проблематичне (наприклад, “створення умов для ...”): практика свідчить, що в більшості соціальних та економічних цільових програм цілі і очікувані результати формулюються третім і четвертим способом, що істотно утрудняє вибір показників-індикаторів для моніторингу;

– по-четверте, показники-індикатори, обрані для моніторингу, повинні бути вимірними, адекватно відображати зміни, які відбуваються в результаті реалізації програми, порівняними, об'єктивними, об'рунтованими, достовірними та доступними, тобто при розрахунку індикатора повинні зважати на традиційні джерела інформації.

Доцільно зазначити, що нині моніторинг різних програм та в різних ре'іонах країни проходить за різними сценаріями. Фахівцями проекту з ре'іонального врядування та розвитку в Україні провідною виконавчою агенцією (Канадським інститутом урбаністики, у співпраці з Фундацією міжнародної освіти та Асоціацією агенцій ре'іонального розвитку України) проведено, експертне опитування стосовно стратегії розвитку ре'іонів.

Незважаючи на повільну реалізацію стратегій у більшості областей, що, як свідчить проведене опитування, пов'язано з недостатнім фінансуванням цього процесу, відповіді експертів свідчать про те, що моніторинг та оцінка реалізації стратегій відбуваються (або передбачаються там, де розробка стратегії завершується або нещодавно затверджена) майже періодично: щорічно – у 15 областях (55,5%); 1 раз у півріччя – в 1 області: Львівській (3,7%); щоквартально – у 2 областях: Волинській і Сумській (7,4%); інше – 4%. Не здійснюється моніторинг лише у Дніпропетровській області; причини не вказано [26].

Відповідно й обговорення результатів моніторингу та оцінки не проводиться у Житомирській та Дніпропетровській областях (7,4 %). Івано-Франківська область надала подвійну відповідь: з одного боку, зазначено, що не здійснюється обговорення, а з іншого – вказано, що група наукового супроводу проводить постійний моніторинг пріоритетних напрямів розвитку території. Тому достатньо важко зробити правильний висновок на основі певних відповідей [27].

Вищезгадані результати моніторингу обговорюються:

– на засіданнях “круглих столів” – у 4 областях (14,8%);

– на громадських слуханнях – у 4 областях (14,8%);

- на засіданнях робочих груп – у 8 областях (29,6%);
- в інших формах – у 9 ре'іонах (33,3%) (на комісіях обласної ради (Кіровоградська, Харківська, Хмельницька області), у міській раді (м. Севастополь), колегіях обласних державних адміністрацій (Хмельницька область) тощо) [28].

За результатами моніторингу і оцінки реалізації стратегій у 12 областях (44,4%) корегуються операційні завдання, у 6 областях (22,2%) вносяться зміни до цілей та пріоритетів, у 4 областях (14,8%) – враховуються при розробці щорічних програм економічного і соціального розвитку ре'іону, у 1-й області (3,7%) – Львівській – враховуються при підготовці матеріалів для колегії обласної державної адміністрації. Не використовуються – в Дніпропетровській та Луганській областях; не відповіла на питання Рівненська область [29].

Отже, у ре'іональних стратегіях розвитку пропонуються різні підходи щодо моніторингу та оцінювання програм ре'іонального розвитку, зокрема:

- по-перше, дуже часто у стратегіях розвитку ігнорується досягнення результатів програм, а здійснюється оцінка показників соціально-економічного розвитку областей, тобто за цими показниками практично неможливо реально оцінити ефективність та результативність ре'іональних програм;

- по-друге, методологія моніторингу не є уніфікованою у всіх регіонах країни, а у більшості ре'іонів моніторинг досягнення соціально-економічних показників здійснюється Облдержадміністрацією, тобто основним розробником цієї стратегії;

- по-третє, спостерігається недостача фінансування моніторингу програмно-цільового управління ре'іональним розвитком.

Отже, моніторинг різних програм та в різних ре'іонах країни відбувається по-різному. Цей процес є часто неефективним та не дає можливість реально оцінити програми ре'іонального розвитку.

Можна запропонувати такі напрямки покращення ситуації щодо моніторингу програм ре'іонального розвитку:

1. Необхідні методичні вказівки щодо організації моніторингу на рівні ре'іонів для того, щоб система моніторингу програм ре'іонального розвитку для всіх ре'іонів України була уніфікованою і здійснювалась системно. У таких рекомендаціях треба: сформулювати перелік обов'язкових показників моніторингу для всіх ре'іонів; визначити період та стадії проведення моніторингу та оцінки програм для всіх областей; розробити уніфіковану форму звіту з моніторингу; забезпечити, щоб показники моніторингу стратегій та програм стосувались стратегічних цілей та завдань.

2. Потрібно на рівні кожного ре'іону сформувати окрему програму моніторингу, де б визначались цілі, завдання моніторингу, заходи, ресурси, виконавці тощо.

3. Необхідно розробити інформаційну систему моніторингу в ре'іоні, у якій повинно бути: перелік усіх програм ре'іонального розвитку, їх цілей, завдань та заходів, а також показники, які треба реалізувати по закінченні програми; визначено період проведення моніторингу та оцінки індикаторів програм; основні джерела інформації для оцінки програм; порівняння планових показників програми із досягнутими показниками.

4. Вимога підвищувати кваліфікацію осіб, що здійснюють моніторинг програм ре'іонального розвитку.

Для залучення громадськості ре'іону у процес оцінки програм ре'іонального розвитку потрібно постійно звітувати перед громадськістю про виконання програм через

опублікування звітів, проведення семінарів, консультацій, використання анкетування для зовнішнього моніторингу ефективності програм громадою.

Висновки

Отже, для вдосконалення моніторингу програм реґіонального розвитку передусім потрібно дотримуватись основних теоретичних принципів та вимог моніторингу, а також розробити уніфіковану схему моніторингу для всіх реґіонів України. Пріоритетним завданням при проведенні моніторингу має стати залучення громадськості реґіону у цей процес, що дозволить реально оцінити ефективність реґіональних програм.

Вирішення цих завдань є перспективним для розвитку усієї системи програмно-цільового управління, вказані напрями потребують подальших розробок та напрацювань науковцями країни.

Література

1. Моніторинг та оцінювання програм реґіонального розвитку / М. Лендбел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; За ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського – К.: К.І.С., 2007. – С. 12.
2. Там самою – С. 14.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульга. – К.: Всеуито, 2003. – С. 146.
4. Горбунов С. В. Политический мониторинг в управлении городским социумом. – Ростов-на-Дону, 2003. – С. 87.
5. Емельянов С. В., Олейник А. Г., Попков Ю. С., Путилов В. А. Информационные технологии реґіонального управления. – М., 2004. – С. 36.
6. Фетисов Г. Г., Орешкин В. П. Реґіональная экономика и управление. – М., 2006. – С. 18.
7. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М., 2005. – С. 53.
8. Моніторинг та оцінювання програм реґіонального розвитку... – С. 59.
9. Там само. – С. 46.
10. Там само. – С. 46.
11. Фархутдинов Р. Т. Мониторинг в системе государственного управления социальными и политическими процессами. – Уфа, 2003. – С. 68.
12. Горбунов С. В. Политический мониторинг в управлении городским социумом... – С. 82.
13. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе... – С. 54.
14. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм реґіонального розвитку в Україні... – С. 89.
15. Там само. – С. 33.
16. Там само. – С. 34.
17. Там само. – С. 34.
18. Там само. – С. 34.
19. Фетисов Г. Г., Орешкин В. П. Реґіональная экономика и управление ... – С. 57.
20. Там же. – С. 57.
21. Там же. – С. 57.
22. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе ... – С. 101.
23. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм ... – С. 68.

- 24. Моніторинг та оцінювання програм регіонального розвитку... – С. 38.
- 25. Там само. – С. 39.
- 26. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні... – С. 62.
- 27. Там само. – С. 64.
- 28. Там само. – С. 67.
- 29. Там само. – С. 69.

Z. Buryk

MONITORING IN THE PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT AT REGIONAL DEVELOPMENT

Significance of monitoring in the program-targeted management at the region is grounded, monitoring stages, indicators of monitoring, their formation, the ways of the monitoring system improvement of the regional development programs are offered.

Key words: monitoring, estimation, task monitoring, indicators, special programs, stages of monitoring organization, results.

УДК 351:316.3

О. Кучабський

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ КОМПОНЕНТНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ СУСПІЛЬСТВА

Зауважено, що в Україні відбувається трансформація “штучної” моделі компонентно-функціональної структури у модель “органічну”. Зауважено, що механізми самоорганізації є основним резервом підвищення ефективності державного управління. Обґрунтовано, що важливо сформулювати потужний соціально-активний прошарок, здатний генерувати загальносистемні колективні інтереси та контролювати діяльність наділених владою політичних еліт. Доведено, що поки в Україні не вдасться сформулювати достатньо збалансованої компонентно-функціональної структури, жодні управлінські реформи не зможуть кардинально вплинути на загальну ефективність системи.

Ключові слова: соціальна система, компонентно-функціональна структура, суб’єктно-об’єктні відносини, самоорганізація.

Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні та інших посткомуністичних державах Центрально-Східної Європи, призводять до кардинальних змін компонентно-функціональної структури суспільства. Відбувається еволюція тоталітарного режиму у демократичний, що супроводжується децентралізацією управління. Однак різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання зумовлює порушення стабільності держави та створюють сприятливий ґрунт для виникнення кризових явищ у соціально-економічному житті. У таких умовах особливого значення набуває проблема ефективності системи державного управління. Значною мірою вона залежить від досягнення органічної відповідності нових суспільних цінностей та пріоритетів із методами державного управління, які за змістом нерідко ще залишаються тоталітарними.

Проблеми ефективності системи державного управління в контексті трансформаційних процесів є об’єктом дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців. Окремі аспекти проблеми впливу демократизації на підвищення ефективності управлінської діяльності проаналізували: А. Газарян, Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, Я. Жовнірчик, М. Лесечко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Руда та інші. Однак досі відсутні комплексні дослідження, у яких згадана проблема бул б досліджена крізь призму еволюції компонентно-функціональної структури суспільства.

З огляду на це, вважаємо за доцільне проаналізувати проблему ефективності державного управління за допомогою моделей компонентно-функціональної структури суспільства на різних етапах розвитку, охарактеризувавши в зазначених моделях особливості суб’єктно-об’єктних відносин та їх вплив з огляду на дієздатність та ефективність.

Засобом реалізації державної влади є державно-правовий режим. З точки зору співвідношення демократичних та авторитарних засад виділяють такі види державно-правового режиму: тоталітарний, авторитарний та демократичний [1].

Класифікація управлінського процесу за державно-правовим режимом дає змогу виділити дві класичні полярні моделі компонентно-функціональних структур: штучну та органічну. Між штучною та органічною моделями можна виділити дві квазімоделі, які відображають процес еволюції від тоталітаризму до демократії.

Штучна модель характерна для спільнот тоталітарного та авторитарного типу. Суб'єкт і об'єкт управління чітко розмежовані, домінують прямі управлінські зв'язки. Суб'єкт управління представлений замкнутою групою, наділеною майже необмеженою владою стосовно пасивної більшості (тоталітаризм) або слабоструктурованої спільноти (авторитаризм). Схема штучної моделі компонентно-функціональних структур тоталітарного суспільства показана на рис. 1, на якому суб'єкт управління (провід) здійснює управлінський вплив на об'єкт управління (пасив). Зворотній зв'язок є слабким і не має визначального впливу на управлінський процес. Штучна модель авторитарного суспільства (рис. 2) має суттєву відмінність. До традиційних компонентно-функціональних елементів проводу та пасиву додається новий – актив. Це – продукт самоорганізації системи, який виділяється з пасиву в процесі відстоювання та реалізації колективних інтересів. За авторитаризму актив не спроможний суттєво змінити конфігурацію суб'єктно-об'єктних зв'язків.

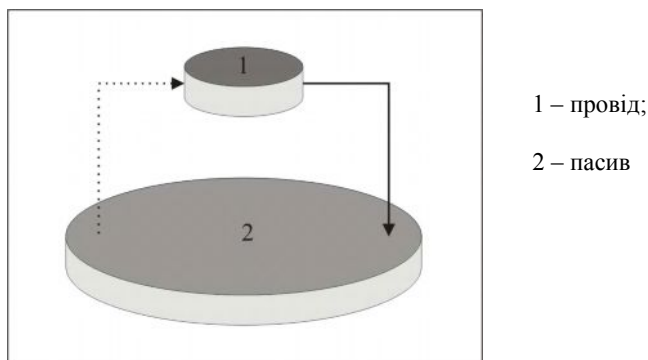


Рис. 1. Модель компонентно-функціональної структури тоталітарного суспільства

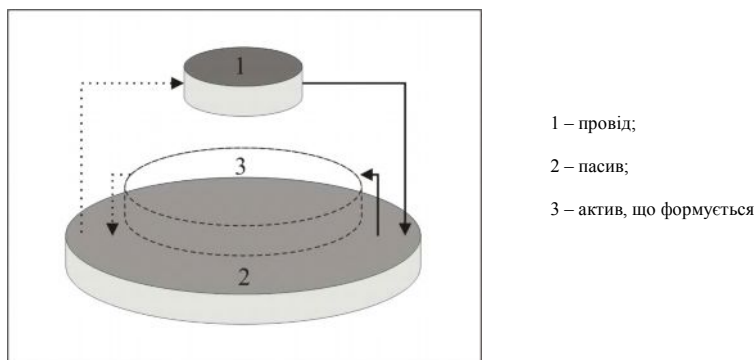


Рис. 2. Модель компонентно-функціональної структури авторитарного суспільства

Нав'язування інтересу пануючої верхівки всьому населенню зазвичай кореспондує з надмірною (примусовою) соціалізацією. Елементи суперсистеми (держави), яка відповідає критеріям штучної моделі, не здатні без зовнішнього втручання виконувати свої функції, що зумовлює її низьку емерджентність. Засобом вирішити таку проблему є перехід до авторитаризму, який порівняно з тоталітаризмом частково знижує соціальний пресинг та негативні наслідки примусової соціалізації. Однак це дає змогу лише на деякий час зняти наростаючі протиріччя між інтересами правлячої меншості та підвладної більшості, яка інтенсивно нарощує потенціал власної самоорганізації, формуючи соціальноактивний функціональний компонент (рис. 2). Якщо система в таких умовах не вдається до реорганізації у вигляді принципових змін у суб'єктно-об'єктних відносинах, то за якийсь час припинить своє існування.

Органічна модель є класичною для перехідних та демократичних суспільств і не передбачає чіткого розмежування суб'єкта і об'єкта управління. Через це немає одностайності у науковому розумінні суб'єктно-об'єктного розподілу суспільства. Наприклад, Н. Руда вважає, що при територіальному самоврядуванні (характерне тільки для органічної моделі) об'єкт і суб'єкт управління збігаються [2]. М. Лесечко зауважує, що перехід до органічної моделі призводить до якісної зміни у суб'єктно-об'єктних відносинах, коли "об'єкт виступає первинним, визначальним, а суб'єкт – вторинним" [3]. Схожої думки дотримується В. Малиновський, який зазначає, що "особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, вимагає від них певних дій" [4]. Н. Нижник окреслює таку нову якість у співвідношенні суб'єкта та об'єкта, як "реординацію", під якою розуміє "особливий вид державного управління, здійснюваного об'єктом відносно суб'єкта" [5].

Специфіка об'єктно-суб'єктних відносин за органічної моделі дозволяє структурувати суб'єкт управління за певною ієрархією. Деякі науковці вводять поняття "первинного суб'єкта державного управління", яким окреслюють весь народ [6]. В. Олуйко виділяє три суб'єкти здійснення влади – народ, державні органи влади, місцеве самоврядування. За цього науковець зазначає, що саме народ є єдиним джерелом і цементом єдиної влади [7]. Отже, управлінська структуризація за органічної моделі є умовною і проявляється лише в рамках розподілу соціальних ролей. Структурно-функціональні компоненти поділяються за способом активності в реалізації управлінського процесу. Таким чином кожен громадянин одночасно виступає в ролі управлінського суб'єкта та об'єкта, а визначальність його впливу на управлінський процес залежить від рівня її соціальної активності. Відмінною рисою суб'єктно-об'єктних відносин за органічної моделі є те, що об'єктом управління є не люди як такі, а лише соціальні відносини, які вони продукують.

У перехідних суспільствах соціальна активізація досягає того рівня, коли виникає можливість здійснювати визначальний вплив та контроль за діяльністю управлінського суб'єкта з боку об'єкта управління. У таких умовах субсистеми набувають ознак дієздатності і потребують вищого рівня автономності – управлінського. Однак вплив субсистем на суперсистему ще недостатній для формування державної політики та усунення ознак системної узурпації влади з боку меншості. Особливості суб'єктно-об'єктних відносин органічної моделі перехідного суспільства показано на рис. 3.

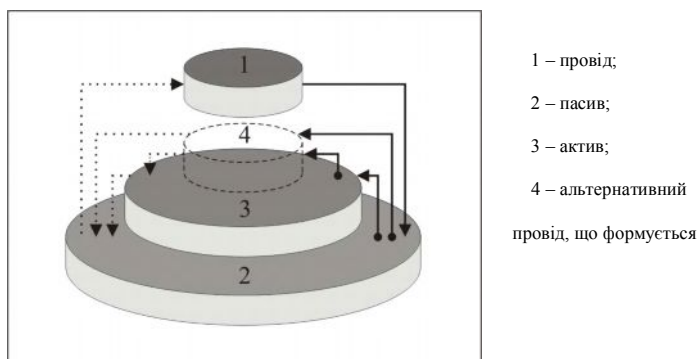


Рис. 3. Модель компонентно-функціональної структури перехідного суспільства

Суб'єктом державної влади за демократії виступає все суспільство, яке зазвичай делегує своє управлінське право спеціальним державним органам. Роль суб'єкта управління таким чином розподіляється на всі прошарки суспільства (пасив, актив та еліту), які за допомогою механізмів поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову здійснюють взаємний контроль за виконанням управлінської діяльності. Субсистеми стають самодостатніми і визначають принципи загальнодержавної політики. Вважається, що за демократії “не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства” [8]. На рис. 4 показано суб'єктно-об'єктні відносини органічної моделі демократичного суспільства. Масштаби самоорганізації дають змогу досягти такого рівня структурування суперсистеми, на якому політичний провід, сформований органічним шляхом із соціально-активного компоненту (активу), перебирає на себе відповідальність за реалізацію політичної влади, маргіналізуючи стару політичну еліту недемократичного походження.

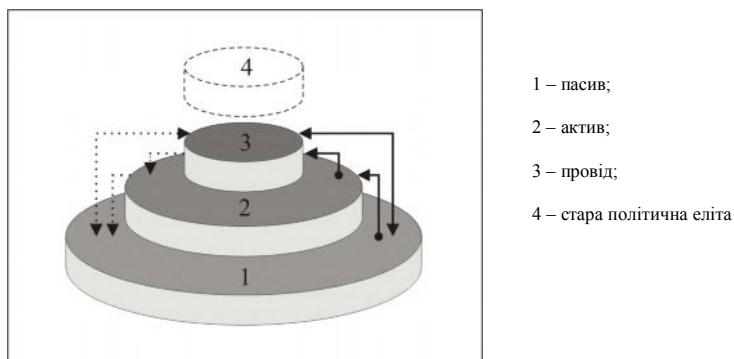


Рис. 4. Модель компонентно-функціональної структури демократичного суспільства

Органічна модель компонентно-функціональних структур відповідає англосаксонській або ліберально-утилітаристській концепції держави. Згідно з цією концепцією, як зазначають Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, “основою суспільства є індивіди та їх невід'ємні права. Такі утворення, як держава, виникають як різновид контракту між індивідами, котрі обмежують свої права задля досягнення певної

спільної вигоди, ефективнішого вирішення проблем, що стосуються всіх (наприклад, захисту від злочинців або від агресії з боку чужинців)” [9].

Демократична модель значною мірою є ідеальною, оскільки, як зазначає Ю. Панейко, “запровадити в життя ідеали чистої демократії дуже важко, навіть неможливо” [10]. Унаслідок цього існує постійна загроза регресу соціальної системи у зворотньому напрямку: від демократії до тоталітаризму. Запобігти такому розвитку подій може підтримання рівноваги компонентно-функціональної структури. Така рівновага забезпечується певною співмірністю компонентів, основну роль у якій відіграє актив. Шляхом самоорганізації актив, як зв’язуючий елемент компонентно-функціональної структури, з одного боку, представляє інтереси пасиву, а іншого – здійснює ефективний контроль над адміністрацією. Недорозвинутість активу є джерелом невідомості демократичних механізмів у перехідних суспільствах, побічними ефектами якої є факти узурпації влади та соціальна апатія. Таким чином, ефективність кожної соціальної системи прямо залежить від співмірності між складовими її компонентами.

Отже, у компонентно-функціональній структурі демократичної соціальної системи виділяють: пасив, актив, адміністрацію, провід. До пасиву необхідно зарахувати всіх індивідів конкретної соціальної спільноти. Пасивна роль характерна кожному члену суспільства. До активу, своєю чергою, належать ті представники пасиву, які за певних обставин беруть на себе роль репрезентанта інтересів пасиву і виконання завдань, які виходять за межі виключно індивідуальних чи родинних інтересів. До адміністрації належать представники пасиву і активу, які свої функції в системі управління виконують на професійній основі. До проводу належать представники пасиву, активу та адміністрації, яким делегована роль формування загальної політики системи.

Принциповою різницею між штучною та органічною моделлю управління є здатність системи до самоорганізації. Штучна модель передбачає соціальну організацію “ззовні”, що є передумовою протиставлення інтересів активного суб’єкта управління сукупності інтересів пасивного об’єкта, що не здатний генерувати власний колективний інтерес. Унаслідок цього соціалізація індивідів стає примусовою, а відповідний сумарний внесок елементів системи у її емерджентність є мінімальним.

Натомість органічна модель фіксує такий стан соціальної організації, який ґрунтується на здатності низки соціальних субсистем генерувати, узгоджувати та реалізовувати колективні інтереси. Завдяки цьому організація системи відбувається уже “зсередини”, а не “ззовні”. Такий стан можна окреслити як самоорганізацію, під якою Б. Юдін пропонує розуміти “процес, в ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи” [11]. Зрозуміло, що сприятливі умови для самоорганізації соціальних систем формуються під впливом демократизації. З огляду на це, А. Газарян пропонує розглядати самоорганізацію громадян як “ключовий момент в розумінні демократії взагалі” [12]. Я. Жовнірчик зараховує до процесів самоорганізації “весь комплекс добровільно сформованих об’єднань, які не можна віднести до державних і політичних структур”. До цього переліку науковець включає сім’ю, профспілки, громадські організації, етнічні об’єднання, будинкові, вуличні органи самоорганізації населення тощо [13].

Соціальні субсистеми, які виникають унаслідок самоорганізації, відзначаються високим рівнем дієздатності або навіть самодостатності. Завдяки цьому вони можуть ефективно реалізовувати колективний інтерес, чим спроможні

робити суттєвий внесок у забезпечення емерджентності суперсистеми. Однак для цього самоорганізовані соціальні субсистеми потребують відповідного рівня автономності. За оптимальних обставин суперсистема сама делегує на рівень субсистеми певні владні повноваження. Однак не виключено, що субсистема змушена домагатися відповідного рівня автономності.

Сам факт делегування на рівень субсистем частини владних повноважень є ознакою їх легітимізації з боку суперсистеми. Завдяки цьому формується феномен самоврядування, яке можна розуміти як форму легітимізованої самоорганізації субсистеми. Таким чином, самоврядування постає як історична форма організації влади, притаманна для соціальних систем, здатних до самоорганізації. Через це самоврядування іноді розуміють як “один із головних інститутів розвитку демократичних процесів” [14] або як “ключову ланку переходу від тоталітарної до демократичної системи управління” [15].

Самоорганізація є механізмом максимізації емерджентності суперсистеми. Відбувається це завдяки зростанню дієздатності та автономності субсистем, які спроможні підвищити власну ефективність шляхом включення в процеси системного відтворення незатребуваних раніше соціальних ресурсів. Результат, отриманий завдяки включенню в дію механізмів самоорганізації системи, називають “синергетичним ефектом” [16]. Таким чином, у структурі емерджентності можна виділити системну і синергетичну її складові.

На сьогодні, конкурентоздатність будь-якої соціальної системи залежить не лише від можливості використати переваги системоутворення, а насамперед від здатності генерувати, продукувати та відтворювати синергетичний ресурс. Україна перебуває в процесі трансформації штучної моделі компонентно-функціональної структури у модель органічну. Отже, основним резервом підвищення ефективності державного управління залишаються механізми самоорганізації, які полягають у забезпеченні співмірності між основними функціональними компонентами системи. Насамперед йдеться про наявність потужного соціально-активного прошарку, здатного генерувати загальносистемні колективні інтереси та контролювати діяльність наділених владою політичних еліт. Поки в Україні не вдасться сформувати достатньо збалансованої компонентно-функціональної структури, жодні управлінські реформи не зможуть кардинально вплинути на загальну ефективність системи.

Література

1. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 45.
2. Руда Н. І. Проблеми правового статусу територіального колективу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (28 – 29 вересня 1995 р., м. Київ). – К., 1995. – С. 136 – 138.
3. Лесечко М. Д. Методологічні підходи до управління розселенням // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Матеріали доповідей на міжнародній науково-практичній конференції (21 – 23 травня 1998 р., м. Львів): У 3 ч. / НАН України. Інститут регіональних досліджень; Редкол.: відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 1998. – Ч. 2. – С. 43 – 51.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 164.

5. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К., 1995. – С. 28.
6. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / За заг. ред. В. В. Корженка. – Харків: Видавництво “Магістр”, 2004. – С. 34.
7. Олуйко В. М. Україна на шляху до держави самоврядних територіальних громад // Університетські наукові записки. – 2005. – №1/2. – С. 317 – 323.
8. Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко та ін.; За заг. ред. І. Коліушка. – К., 2001. – С. 25.
9. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? – К.: Міленіум, 2002. – С. 52.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен: Українська Вільна Академія наук в Німеччині, 1963. – С. 158.
11. Юдин Б. Г. Самоорганизация // Большая советская энциклопедия: У 65 т. – 3-е изд. – М., 1975. – Т. 22. – С. 544.
12. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. – Клайпеда: Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – С. 42.
13. Жовнірчик Я. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12(16). – С. 230 – 236.
14. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”: Науково-практичний коментар / Гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. – К., 1999. – С. 21.
15. Відкрита громадська угода про об’єднання заради місцевого і регіонального розвитку та процвітання України // Людина і влада. – 2000. – №5/6. – С. 42 – 44.
16. Надолішній П. Теоретико-методологічні засади аналізу й практики регіонального управління // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник / Редкол.: О. П. Якубовський (голова), В. М. Кривцова, А. Г. Ахламов, В. М. Князев та ін.; Українська Академія державного управління при Президентові України. Одеський філіал. – Одеса, 2001. – Вип. 7. – С. 44 – 50.

О. Kuchabskyi

WAYS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF COMPONENT- FUNCTIONAL EVOLUTION OF SOCIETY STRUCTURE

The transformation of “artificial” model of component-functional structure into “organic” model in Ukraine is observed. Mechanisms of self-organization are main reserve of increasing the public administration efficiency. Formation of powerful socially-active layer, capable to generate general-system collective interests and control activity of the political elites provided with power is grounded. While in Ukraine it will not be succeeded to form the enough balanced component-functional structure, no administrative reforms will be able to influence on general efficiency of the system cardinally.

Key words: social system, component-functional structure, subject-object relations, self-organization.

УДК 351.773:353(477.83)

Б. Лемішко,
Я. Пітко

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто принципи державного управління реорганізацією первинної медико-санітарної допомоги Львівщини на засадах сімейної медицини. Визначено основні складові системи управління залежно від рівня надання медичної допомоги населенню.

Ключові слова: первинна медико-санітарна допомога, сімейна медицина, державне управління, системний підхід.

За прогнозними висновками Всесвітньої організації охорони здоров'я, до 2010 р. 90% країн європейського реґіону перейдуть до надання первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) на принципах сімейної медицини (далі – СМ) [1].

Львівщина визнана колыскою сімейної медицини в Україні [2, 3]. Ще у кінці 80-х рр. ХХ ст. за ініціативою вчених Львівського національного медичного університету ім. Данила Галицького (далі – ЛНМУ ім. Данила Галицького) і лікарів-практиків, згідно із наказом Міністерства охорони здоров'я України №186 від 15.09.1988 р. на базі поліклініки №2 м. Львів вперше в Україні [4] розпочато медико-соціальний експеримент з переходу до надання ПМСД на засадах СМ і відповідну підготовку фахівців сімейної медицини (далі – ФСМ) [5 – 7]. Однак на початок 2006 р. лише 26,7% закладів ПМСД працювало на засадах СМ.

Тривалий період зволікань і повільної реорганізації закладів ПМСД на засади СМ був зумовлений надзвичайною складністю цього процесу і відсутністю системного підходу до вирішення багатьох організаційно-методичних і управлінських проблем. Ці проблеми покладались переважно на організаторів охорони здоров'я і медичних працівників. А сімейна медицина та організація охорони здоров'я на її принципах вимагають творчої міжсекторальної співпраці різних галузей народного господарства з метою вирішення багатьох питань, що виникають під час реорганізації ПМСД і розвитку СМ.

Серед вчених у цьому напрямку привертають увагу праці Б. Зіменковського, В. Виговського, Я. Базилевича, Б. Лемішка, І. Мартинюка, Є. Склярова, М. Павловського та інших. Проте проблема вимагає подальшого дослідження.

Метою статті є розкриття комплексу заходів, необхідних для ефективної реорганізації та розвитку ПМСД на засадах сімейної медицини.

Сімейна медицина – це наука про стан здоров'я окремої людини та її родини, вплив сім'ї на формування, збереження, зміцнення і відновлення здоров'я кожного її члена через реалізацію комплексу валеологічних, профілактичних, діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходів з ПМСД. Первинна медико-санітарна допомога, за визначенням консультативної групи фахівців США – СНД (1998 р.), це вид медико-санітарної допомоги, спрямованої на комплексну організацію заходів із пропаганди здорового способу життя, профілактики захворювань і надання медичної допомоги хворим на догоспітальному етапі [8].

До складу СМ належать дві великих частини: превентивна (профілактична) і лікувально-реабілітаційна медицина. Превентивна медицина, своєю чергою, поділяється на два розділи: валеологію і первинну профілактику [9].

Медична валеологія – це наука і практична діяльність, що мають на меті формування, збереження та зміцнення здоров'я здорових людей. У процесі формування здоров'я сім'я як найближча біологічна і соціальна система, у якій зароджується життя нової людини та формується її здоров'я ще до народження і у процесі росту та розвитку, має виняткове значення. Важливу роль відіграє родина у збереженні та зміцненні здоров'я своїх членів через реалізацію принципів здорового способу життя, що становить основу медичної валеології.

Первинна профілактика захворювань проводиться у тих випадках і при таких ситуаціях, коли виникають певні загрози (чинники ризику) щодо виникнення у здорових людей окремих захворювань інфекційного чи неінфекційного походження.

Превентивна медицина – це система наукових знань і практичних дій, спрямованих на забезпечення високого рівня здоров'я окремих людей та громад (громадського здоров'я) і первинну профілактику захворювань. У вирішенні різноманітних питань превентивної медицини важливе значення мають індивідуальні та громадські санітарно-гігієнічні заходи, які є надійним технологічним інструментом превентивної медицини.

Другою складовою СМ є лікувально-реабілітаційна медицина як система наукових знань і практичних дій, спрямованих на раннє виявлення захворювань, їх ефективне лікування та медико-соціальну реабілітацію хворих з метою відновлення здоров'я і працездатності, поліпшення якості життя. Зрозуміло, що лікувально-реабілітаційною діяльністю займаються не лише сімейні лікарі, а й фахівці різних медичних спеціальностей, яких в Україні є понад 140. Роль сімейного лікаря полягає у тому, щоб за необхідності допомогти хворій людині знайти того фахівця у розгалуженій системі охорони здоров'я, який найефективніше зможе повернути здоров'я або визначити “маршрут” і бути “провідником” на шляху до здоров'я.

Більшість заходів, які спрямовані на реалізацію принципів превентивної та лікувально-реабілітаційної медицини, можуть бути успішними лише за умов надання ПМСД на засадах СМ. Адже сімейний лікар, який добре знає не лише конкретного пацієнта, але і його родину, може активно займатись формуванням, збереженням і зміцненням здоров'я здорових, профілактикою захворювань та їх лікуванням на ранніх стадіях.

Лише СМ може стати основним під'рунтям створення громадської охорони здоров'я в Україні та побудови громадянського суспільства, у якому здоров'я кожної окремої людини та громадське здоров'я є важливою складовою його діяльності. Адже громадське здоров'я – це такий стан демографічної структури, фізичного та інтелектуального потенціалу, морально-психологічного клімату, який забезпечує високий рівень життя громади та виконання нею всіх суспільних функцій на певному історичному відтинку часу [10].

Громадське здоров'я необхідно розглядати у контексті соціальної сфери діяльності громадянського суспільства як четвертого ступеня розвитку людської історії. Не заперечуючи пріоритетного права держави на регулювання охорони здоров'я своїх громадян, створення громадської системи охорони здоров'я дасть суспільству через механізм влади та структури суспільної свідомості створити додаткові важелі впливу на добробут людини, її здоров'я і якість життя.

Роль та функції громадської охорони здоров'я на засадах сімейної медицини визначаються конкретними проблемами та потребами окремої громади і забезпечуються участю представників цієї громади в управлінні ПМСД. Тобто, громада сама активно впливає на формування здорового способу життя своїх громадян і вироблення організаційно-функціональних заходів, спрямованих на поліпшення демографічних показників та зниження рівня захворюваності.

Позитивний вплив ринкової економіки на охорону здоров'я полягає у підвищенні зацікавленості у зміцненні здоров'я як населення, так і працедавців; зростанні ресурсів охорони здоров'я за рахунок підприємств; відмові від залишкового принципу фінансування малоефективних ланок лікувальних закладів; переорієнтації ПМСД на СМ, основним напрямком у роботі закладів якої має бути профілактика захворювань і зміцнення здоров'я здорових людей.

Всі проблеми, що виникають унаслідок розвитку СМ як найдоступнішої та найефективнішої ланки охорони здоров'я, вимагають значних інтелектуальних і фінансових затрат. Інтелектуальні ресурси для успішного вирішення цих проблем на Львівщині є достатніми. Для їх об'єднання і системного управління вирішенням конкретних складних проблем із розвитку СМ при Львівській обласній державній адміністрації (далі – ЛОДА) у березні 2006 р. створено координаційну раду, до якої увійшли представники Головного управління охорони здоров'я ЛОДА, Львівського національного медичного університету ім. Данила Галицького, управлінь освіти, фінансів, комунального і сільського господарства.

Фінансові витрати для оптимального функціонування новостворених і реорганізованих закладів СМ як у містах, так і в сільській місцевості, беруть на себе як державні органи та органи місцевого самоврядування, так і відповідні територіальні громади.

Координаційна рада при ЛОДА і робоча група Головного управління охорони здоров'я ЛОДА опрацювали обласну цільову програму “Розвиток сімейної медицини на Львівщині до 2010 р.” Виконання цієї комплексної програми спрямоване на реалізацію заходів, визначених Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення” №1694/2005 від 06.12.2005 р. та Концепції Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року №421 р від 24.07.2006 р., схваленої Кабінетом Міністрів України

Організаційно-методичне забезпечення сімейної медицини. З метою опрацювання нормативних документів і координації заходів різних владних структур та лікувально-профілактичних закладів щодо розвитку СМ на Львівщині всі органи місцевого самоврядування створили свої координаційні ради з розвитку СМ під керівництвом заступників перших осіб виконавчої влади. До цих рад належать відповідальні працівники органів місцевого самоврядування і представники громадськості.

Координаційні ради при органах місцевого самоврядування опрацювають перспективні до 2010 р. і щорічні плани реалізації заходів щодо розвитку СМ у своєму місті, міському чи сільському районах та затверджують їх на сесіях місцевих рад, тому що такі плани передбачають реорганізацію системи охорони здоров'я населення відповідного ре'йону з реструктуризацією її мережі на користь закладів ПМСД, що працюють на засадах СМ.

Враховуючи те, що на Львівщині на початок 2006 р. лише 26,7% закладів ПМСД працювало на принципах СМ, а також завдання, поставлені Державною програмою

Кабінету Міністрів України про досягнення показника надання медичних послуг лікарями сімейної медицини у 2011 р. до 85 – 90% у містах і 95 – 100% у сільській місцевості, обласною цільовою програмою передбачене щорічне збільшення закладів СМ в області на 15 – 20% для досягнення охоплення такою допомогою 80 – 90% у містах і 100% в селах.

Залежно від кількості наявних на кінець 2006 р. закладів СМ, у кожному районі відповідні показники щорічного розширення мережі таких закладів будуть різними. За цього відкриття нових закладів СМ та їх реорганізація в сільській місцевості передбачені з розрахунку 1100 – 1200 мешканців на одного сімейного лікаря і 2 – 3 медичних сестер-бакалаврів чи фельдшерів, які можуть надавати ПМСД як помічники сімейного лікаря. У містах такий показник становить 1400 – 1500 мешканців. У населених пунктах, кількість мешканців у яких становить 500 – 1000, мають працювати фельдшерсько-акушерські пункти (далі – ФАПи), ПМСД у яких на засадах СМ надають медичні сестри-бакалаври чи фельдшери, підготовлені чи перепідготовлені за спеціальністю “загальна практика – сімейна медицина”.

У великих населених пунктах створюються сільські амбулаторії сімейної медицини, де працюють сімейні лікарі, які разом зі своїми помічниками надають ПМСД сільським мешканцям на засадах СМ. За цього працівники ФАПів фахово підпорядковані сільській амбулаторії СМ.

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у реалізації Державної програми розвитку СМ на основі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. За цим законом діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на організацію та регулювання суспільних відносин в охороні здоров’я, метою та змістом яких є здійснення системи заходів, спрямованих на формування, збереження і зміцнення здоров’я, попередження захворювань, відновлення здоров’я хворих та їх медико-соціальна реабілітація.

На сучасному етапі реформування ПМСД на засадах СМ підвищується роль і відповідальність органів місцевого самоврядування щодо проведення реформ в охороні здоров’я на засадах СМ; ефективне використання коштів, спрямованих на надання медичної допомоги населенню, особливо на первинному рівні; зміцнення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров’я, які працюють на принципах СМ; вирішення соціальних проблем медичних працівників цих закладів.

За цього заплановано в області збільшувати питому вагу медичної допомоги населенню фахівцями СМ не менше 12% щорічно з метою досягнення цього показника у 2011 р. 70% у містах і 85% у сільській місцевості. Це досягається як шляхом відповідної підготовки фахівців СМ, так і зміною їх функціонально-посадових обов’язків із розширенням фахових функцій сімейних лікарів та їх помічників.

Сімейний лікар стає не лише валеологом, фахівцем у галузі профілактики найпоширеніших захворювань, проведення діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходів у амбулаторно-поліклінічних закладах, але й бере активну участь у діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходах, які проводяться хворому у закладах другого й третього рівнів надання медичної допомоги. Він виконує функцію “провідника” для хворого, а для лікаря-фахівця – функцію “порадника”, який добре знає особливості конкретного хворого та його родинного анамнезу. Це може мати важливе значення у процесі діагностики та лікування хворого у стаціонарах різного рівня і медико-соціальної реабілітації після госпітальної терапії як в умовах денного стаціонару поліклініки, так і в

домашніх умовах з організацією домашнього стаціонару з децентралізованою чи централізованою формами надання допомоги хворому вдома.

Заходи, які проводяться з метою реорганізації ПМСД на засадах сімейної медицини, будуть ефективними лише у тому випадку, коли до них буде позитивне ставлення населення і медичної громадськості. З цієї метою необхідно у ЗМІ висвітлювати як світовий, так і вітчизняний досвід сімейної медицини, яка відповідає світовим стандартам розвитку первинної медико-санітарної допомоги. Сімейна медицина суттєво зменшує необґрунтовані видатки на охорону здоров'я як держави, так і кожної людини. Вона забезпечує кращу інтеграцію медичної допомоги, її наступність та взаємозв'язки між різними рівнями надання конкретної лікувально-діагностичної та медико-соціальної реабілітаційної допомоги хворим; суттєво поліпшує доступність і якість профілактичної допомоги шляхом пропаганди й активного формування здорового способу життя, який на 50% зумовлює здоров'я кожної людини.

Реорганізація ПМСД на засадах СМ передбачає також вивчення питання щодо рентабельності закладів ПМСД та другого і третього рівнів медичної допомоги. Органи місцевого самоврядування ретельно аналізують доцільність існуючої мережі лікувально-профілактичних закладів різних рівнів і за необхідності та доцільності реорганізують окремі з них структурно, фінансово і юридично у заклади ПМСД на засадах сімейної медицини, медико-соціальні заклади чи високоспеціалізовані центри і диспансери. За цього маршрут обстеження і лікування конкретного хворого у цих закладах має визначити сімейний лікар після обов'язкового звернення планового пацієнта до сімейного лікаря. При поособовому фінансуванні закладів ПМСД на кожного мешканця спеціалізовані та високоспеціалізовані медичні заклади будуть отримувати додаткову оплату за кожного хворого від амбулаторно-поліклінічних закладів, які будуть основними фондотримачами коштів, що виділяються державним бюджетом, та місцевих бюджетних коштів на охорону здоров'я.

Підготовка фахівців сімейної медицини. Фундаментальна підготовка і перепідготовка фахівців сімейної медицини проводиться в ЛНМУ ім. Данила Галицького і медичному коледжі. Однак стислі терміни перекваліфікації значної кількості ФСМ не дозволяють забезпечити високоякісну практичну їх підготовку. Особливо це стосується таких розділів практичної діяльності ФСМ, як превентивна медицина і медична валеологія, а також амбулаторна хірургія і невідкладна допомога при станах, які загрожують життю хворих.

Окрім того, з'являються нові лікувально-діагностичні технології, які повинні активно запроваджуватись у СМ. Тому ми на основі стандартів Всесвітньої федерації медичної освіти (далі – ВФМО), що ґрунтується на Болонській декларації, яку Україна підписала у 2005 р., опрацювали положення про Львівський обласний навчально-практичний центр сімейної медицини (далі – ЛОНПЦСМ), який буде займатись менеджментом, маркетингом і методичними питаннями безперервного професійного розвитку (далі – БПР) ФСМ. Необхідно зазначити, що під БПР ВФМО розуміє безперервне професійне удосконалення фахівців після закінчення базової медичної освіти протягом всього професійного життя.

Проектом положення про ЛОНПЦСМ передбачається його організація на базі 5-ої комунальної міської клінічної поліклініки, яка є клінічною базою (клінікою) кафедри поліклінічної справи і сімейної медицини ЛНМУ ім. Данила Галицького.

ЛОНПЦСМ має певні основні завдання: Безперервний професійний розвиток ФСМ, які вже працюють у закладах охорони здоров'я Львівщини, вимагає комплексного

вирішення багатьох організаційних і управлінських питань, а також методичного забезпечення як процесу опанування знаннями і практичними навиками ФСМ, так і контролю рівня професійної підготовки кожного фахівця СМ.

На ЛОНПЦСМ покладається завдання опрацювання стратегії розвитку БПР як керівників закладів СМ, так і сімейних лікарів та медичних сестер, які повинні стати не лише помічниками СЛ, але й їх партнерами у виконанні багатогранних завдань щодо формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей, а також надання діагностичної та лікувально-реабілітаційної допомоги хворим.

З цією метою необхідно опрацювати диференційовані програми БПР як для ФСМ, які працюють у містах, так і сільських ФСМ. Такі диференційовані програми можуть бути опрацьовані лише на основі моделей діяльності як окремих фахівців, так і закладів СМ у формі типових положень про такі заклади і посадових інструкцій різних ФСМ. За цього мають бути враховані протоколи (станданти) надання ПМСД у різних закладах СМ конкретними ФСМ з урахуванням того, що ЛОНПЦСМ зможе доопрацювати ці стандарти для певних закладів СМ.

Однією з форм БПР, що рекомендується Болонською системою, є дистанційне практичне удосконалення ФСМ. Така форма БПР вимагає комплексного організаційного і навчально-методичного забезпечення з виданням навчальних, наукових та методичних матеріалів достатнім накладом, підготовки бібліотеки мультимедійних посібників ФСМ, методичних рекомендацій з формування навиків у ФСМ щодо пошуку методичних і навчальних ресурсів у мережі Інтернет.

Вимагають також опрацювання нормативні документи щодо запровадження у закладах СМ домашніх стаціонарів із централізованою формою надання стаціонарної лікувально-діагностичної допомоги хворим, які з різних причин не можуть бути госпіталізовані, однак вимагають постійної кваліфікованої допомоги. Такої ж стаціонарної допомоги за типом домашніх хоспісів вимагає і значна частина невиліковних хворих, які не можуть або не хочуть перебувати у єдиному поки що у Львові хоспісі з цілодобовим перебуванням хворих.

Сучасні фахівці СМ можуть користуватись високотехнологічною медичною діагностичною і лікувальною апаратурою, яка надходить у заклади СМ, тому ЛОНПЦСМ планує організувати практичне навчання і тренінги ФСМ щодо роботи на нових апаратах, а також комп'ютерній техніці.

ЛОНПЦСМ планує проводити БПР ФСМ шляхом організації науково-практичних і методичних семінарів із різних актуальних проблем СМ для організаторів охорони здоров'я, сімейних лікарів і медичних сестер сімейних дільниць, а також науково-практичних конференцій з видачею учасникам цих заходів відповідних сертифікатів про БПР за модульно-кредитною системою. Такі форми БПР можуть бути як обласного, так і ре'іонального спрямування. Буде використане також стажування на робочому місці з метою отримання певних практичних навиків. Це планується організувати для сільських СЛ із питань амбулаторної хірургії та невідкладної допомоги хворим при станах, які загрожують їх життю.

Вся система заходів із БПР фахівців СМ зможе ефективно працювати лише при залученні до цієї справи провідних вчених ЛНМУ ім. Данила Галицького, фахівців із організації охорони здоров'я та співпраці ЛОНПЦСМ з викладачами університету і коледжів, щоб координувати зусилля закладів медичної освіти і організаторів охорони здоров'я закладів ПМСД щодо виконання програм БПР ФСМ. Активна роль у цій складній

роботі буде відведена і співпраці з асоціацією фахівців СМ щодо створення мотивації для безперервного підвищення своєї кваліфікації.

Однією із важливих форм БПР лікарів у Європі вважаються їх виступи з докладами і повідомленням на наукових форумах, друкування статей у фахових часописах, а також виступи у засобах масової інформації, за що їм при атестації присвоюється певна кількість кредитів. ЛОНПЦСМ планує сприяти участі СЛ у науково-практичних форумах, публікації матеріалів ФСМ у журналі “Практична медицина” та інших фахових виданнях.

Успіхи роботи ФСМ можуть бути значними у галузі охорони здоров’я лише при активній їх співпраці з громадами та конкретними людьми. Тому ЛОНПЦСМ планує спрямувати громадську думку до активної співпраці з фахівцями СМ у галузі профілактики захворювань та поліпшення умов праці ФСМ. Особливо це стосується новостворених закладів СМ і тих фахівців, які лише розпочинають свою діяльність у галузі СМ.

ЛОНПЦСМ плануються заходи щодо моніторингу БПР ФСМ та оцінки БПР конкретних фахівців та удосконалення роботи закладів СМ шляхом участі в атестації фахівців та акредитації закладів СМ. Буде опрацьовано збірник тестів критеріїв оцінки якості та ефективності роботи ФСМ у закладах різних рівнів, моделі кінцевих результатів, визначення рейтингу і коефіцієнтів трудової участі кожного ФСМ у своєму закладі.

Опрацювавши об’рунтовану прогностичну потребу у БПР ФСМ, ЛОНПЦСМ зможе планувати відповідні навчально-практичні заходи у різних закладах ПМСД, залучаючи до цього увесь науковий і навчально-методичний потенціал Львівського реґіону. Зі збільшенням кількості ФСМ на Львівщині і набуттям досвіду ЛОНПЦСМ виникне необхідність у створенні подібних міжрайонних центрів.

Отже, створення ЛОНПЦСМ і виконання ним системи навчально-методичних завдань буде сприяти наближенню стандартів діяльності вітчизняних ФСМ до європейських і поліпшенню якості та ефективності роботи ФСМ з оздоровлення українського суспільства.

Література

1. Університетська клініка сімейної медицини / Є. Я. Складаров, Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк та ін. // Практична медицина. – 2005. – №1. – С. 129 – 133.
2. Етапи розвитку сімейної медицини на Львівщині / Є. Я. Складаров, Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк та ін. // Практична медицина. – 2002. – №2. – С. 3 – 11.
3. О проблемах подготовки врачей общей практики / М. П. Павловский, Б. С. Зименковский, В. П. Выговский и др. // Врачебное дело. – 1989. – №5. – С. 1 – 5.
4. Пітко Я. М., Павловський М. П., Мартинюк І. О., Полатайко Є. М. Від медико-соціального експерименту – до університетської клініки сімейної медицини // Практична медицина. – 2006. – №3. – С. 27 – 31.
5. Там само. – С. 27 – 31.
6. Профессииограмма врача общей практики (семейного врача) / М. П. Павловский, В. П. Выговский, И. О. Мартинюк и др. – Львов, 1988. – 15 с.
7. Типовой учебный план и программа двухгодичной подготовки в системе субординатора – интернатура выпускников лечебного факультета медицинского института по специальности “Врач общей практики” / В. П. Выговский, И. О. Мартинюк, И. А. Харченко и др. – Львов, 1988. – 44 с.

8. Учебный план и программа цикла тематического усовершенствования “Актуальные вопросы работы врача-терапевта общей практики – семейного врача” / П. Г. Подорожный, Р. И. Орач, Я. П. Базилевич и др. – Львов, 1988. – 20 с.

9. Поліклінічна справа і сімейний лікар / За ред. Є. Я. Склярова, І. О. Мартинюка, Б. Б. Лемішка. – К.: Здоров'я, 2003. – 634 с.

10. Скляров Є. Я., Мартинюк І. О., Лемішко Б. Б., Санологія і валеологія – дві рівнозначні галузі медицини // Практична медицина. – 2003. – №5. – С. 120 – 122.

**B. Lemishko,
Ya. Pitko**

THE SYSTEM APPROACH TO THE GOVERNMENT MANAGEMENT OF THE FAMILY MEDICINE DEVELOPMENT AT THE REGIONAL LEVEL

The principles of the government management reorganization of the the Lviv region primary healthcare to the family medicine are considered. The basic components of the management system are determined depending on a level of healthcare.

Key words: primary health care, family medicine, the government management.

УДК 35.07:352.07:316.774

О. Чорнобиль

ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ З ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПРИВОДАМИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕС-СЛУЖБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто особливості в роботі з інформаційними приводами у діяльності прес-служб органів державного управління та місцевого самоврядування. Визначено проблеми, які виникають при використанні і створенні інформаційних приводів прес-службами органів державного управління та місцевого самоврядування, зокрема під час проведення інформаційних кампаній. Окреслено критерії значимості інформаційного приводу.

Ключові слова: прес-служба, зв'язки з громадськістю, інформаційний привід, PR-кампанія, прес-реліз.

Прес-служби органів державного управління та місцевого самоврядування або аналогічні їм за призначенням, але відмінні за назвою підрозділи, мають на меті всебічне оперативне інформування громадськості про діяльність органу, до складу якого вони належать, прийняті рішення та плани роботи. Задля виконання цієї мети прес-служби органів державного управління та місцевого самоврядування: організовують роз'яснення та доводять позицію органу, готують та розповсюджують виклад офіційних документів, коментарі, прес-релізи, іншу текстову документацію; організують висвітлення заходів за участю керівників і посадових осіб установи; влаштовують прес-конференції, брифінги, виступи у пресі посадових осіб; здійснюють акредитацію засобів масової інформації; розробляють цільові програми зв'язків із громадськістю, виходячи із завдань, які вирішують органи місцевого самоврядування. Ця діяльність майже завжди пов'язана з використанням інформаційних приводів. Інформаційний привід як термін у вітчизняній науковій літературі частіше трапляється в дослідженнях із PR, журналістики та національної безпеки (зокрема інформаційних воєн). У контексті діяльності прес-служб або інших аналогічних підрозділів органів державного управління та місцевого самоврядування питання залишається невисвітленим.

Так, Г. Усатенко розглядає інформаційний привід як “подію, що має значення для соціального, політичного, культурного життя громади, а то й цілої країни” [1].

О. Литвиненко розглядає інформаційні приводи як складові інформаційних операцій і вважає інформаційний привід як подію (можливо і “псевдоподію”), що її можливо використати як привід для пропагандистської кампанії або інформаційної операції [2].

В. Альошина критично оцінює діяльність державних і комунальних засобів масової інформації (далі – ЗМІ) щодо висвітлення діяльності перших осіб держави чи відповідної територіальної одиниці, безвідносно до того, чи інформація, подана ними, базується на інформаційному приводі чи ні [3].

У працях іноземних авторів, а саме К. Белла, Дж. Блісленда, Г. Брума, М. Гундаріна, І. Даченкова, С. Порохова, Д. Дозієра, Д. Карпушина, С. Чікрової, Р. Ксав'єр, К. Джонстон, Т. Уотсона, П. Сіммонса, С. Катліпа, А. Сентера, В. Елінга, М. Фейрчайльда, Р. Гиберта,

В. Линденманна, Д. Макнамари, П. Нобла, Т. Уотсона, розробках Британського та Американського інститутів зв'язків з громадськістю ця тематика висвітлена ширше, однак особливостям роботи з інформаційними приводами саме в органах державного управління та місцевого самоврядування також приділено меншу увагу.

Мета статті – визначення особливостей в роботі з інформаційними приводами зв'язків у діяльності прес-служб органів державного управління та місцевого самоврядування і вироблення рекомендацій щодо врахування цих особливостей в управлінській практиці органів державного управління та місцевого самоврядування України.

Автор ставить завдання: визначити проблеми, які виникають при використанні і створенні інформаційних приводів прес-службами органів державного управління та місцевого самоврядування, зокрема під час проведення інформаційних кампаній; окреслити критерії значимості інформаційного приводу; сформулювати рекомендації до роботи з інформаційними приводами у різних ситуаціях.

Практика діяльності підрозділів, які відповідають за здійснення зв'язків із громадськістю в органах державного управління та місцевого самоврядування, як і аналогічних підрозділів у бізнес-структурах або у громадських організаціях, демонструє чітку відмінність між інтересами PR-фахівців та інтересами ЗМІ. І хоча представника підрозділу із зв'язків із громадськістю міністерства, державного комітету або місцевої державної адміністрації, який телефонує до газети, журналу, теле- або радіоканалів з метою з'ясувати їх інтереси і зрозуміти, як з ними краще працювати, ніколи не відішлють у рекламний відділ “ознайомитись із цінами на рекламу”, як це може бути з PR-фахівцем бізнес-структури, однак і сподіватись на абсолютне розуміння і підтримку теж не доводиться. Знову ж таки, як і PR-фахівець із бізнесу, державний службовець може почути фразу: “Ваша інформація нашим читачам не цікава...”, з тією лише відмінністю, що він не почує закінчення фрази – “але ми опублікуємо її за окрему плату” [4]. Саме так на практиці виглядає конфлікт інтересів – ЗМІ хочуть бути максимально цікавими читачам (глядачам, слухачам), збільшувати накладі (рейтинги) і надходження від реклами, а PR-фахівці хочуть максимального висвітлення діяльності своєї організації в ЗМІ, без огляду на загальний рівень інтересу аудиторії певного ЗМІ до їх інформації. І якщо у бізнесі завжди є можливість концентрації на певних ЗМІ, наприклад спеціалізованих виданнях чи програмах, а також доволі суттєві бюджети на пряму рекламу (ті ж рекламні листівки, що розповсюджуються до кожної приватної поштової скриньки), то PR-спеціалісти органів державного управління та місцевого самоврядування майже завжди змушені “гнатись” за максимальним висвітленням у ЗМІ, щоб охопити чисельні і складнодосяжні аудиторії [5]. Адже практика доводить, що та ж листівка, нехай і у вигляді лише інформаційного повідомлення на папері невисокої якості, є до певної міри розкішшю для органів державного управління та місцевого самоврядування, якщо йдеться про необхідність виготовити таку кількість листівок, яка охоплює всі домоволодіння та організації на певній території.

Про те, наскільки складними є умови прес-служб у сучасному інформаційному суспільстві, свідчить той факт, що навіть PR-підрозділи великих бізнес-структур, які підтримують потужні соціальні проекти, не можуть пробитись на сторінки громадсько-політичних видань, тобто видань, які мають найбільшу читачку аудиторію, а також на телебачення [6].

Будь-яка інформація має в своїй основі якусь подію, іншими словами – інформаційний привід. Використовуючи метафору одного з російських фахівців, можна

сказати, що інформаційні приводи – “це той скелет, на який нарощується м’ясо інформаційної кампанії” [7]. Вміло створюючи інформаційні приводи, фахівець отримує дієвий інструмент для управління потоком інформації, а отже, і ключ до загального успіху кампанії. Вірно визначити інформаційні приводи можна лише, виходячи із загальної стратегії PR-кампанії. А отже, перед тим, як приступити до створення інформаційних приводів, потрібно дати відповідь на низку найважливіших запитань: якими є цілі і завдання PR-кампанії, яка цільова аудиторія (аудиторії) комунікаційного впливу?

Якщо основою Вашої кампанії є щось, що має важливе суспільне значення, цікавить більшу частину населення і само по собі є під ретельною увагою ЗМІ, наприклад проведення ЄВРО-2012 в Україні, однак кампанія, з огляду на настільки значний привід це велика рідкість. Часто основою PR-кампанії є конкретні інтереси організації, які не привертають увагу ні ЗМІ, ні широких кіл громадськості. Вихід в такому випадку один: те, що є малоцікавим і незначним, потрібно зробити цікавим і значним. Саме це і становить зміст роботи фахівця із зв’язків із громадськістю. Саме в таких ситуаціях проявляється його професіоналізм [8].

Передусім потрібно зрозуміти, що немає проблем малоцікавих за своєю суттю. Все залежить від кута зору, під яким ми на них дивимось. Існує певний набір тем, які постійно зберігають свою актуальність, таких як: скандали, екологія, злочинність, соціальна сфера [9]. Окрім того, є теми, які хоч і не привертають багато уваги, однак є цікавими для певних соціальних груп (аудиторій). Звідси формулюється методологічний принцип: щоб привернути увагу до конкретної проблеми, потрібно “прив’язати” її до чогось актуального, що привертає увагу громадськості [10].

Вдалий інформаційний привід можна знайти завжди, а за необхідності і придумати. Коли авіакомпанія або банк проводять урочистості з приводу обслуговування мільйонного клієнта, нікому не спаде на думку вимагати доказів того, що цей клієнт дійсно мільйонний. Однак PR-ефект однозначно присутній.

Як правило, будь-яка цілеспрямована PR-кампанія зустрічає протидію. Це і не дивно, адже основою будь-якої PR-кампанії є конфлікт інтересів [11]. Дуже важливо вміти протистояти крокам супротивників, їх критиці. За цього не треба забувати, що певна порція критики йде на користь організації, яка проводить кампанію. Зіткнення різних думок, дискусія сприяють приверненню уваги до проблеми і свідчать про її соціальну значимість. Важливо вміти показати свою здатність до діалогу, налаштованість на конструктивне вирішення проблем. Якщо неможливо зупинити потік критики, необхідно спробувати взяти його під свій контроль, скерувати у найбільш безпечне русло. Фахівці радять у такому випадку провести круглий стіл або конференцію, присвячену обговоренню проблемної ситуації [12]. Практика діяльності органів державного управління і місцевого самоврядування в Україні і за кордоном свідчить також на користь такого інструменту, як громадські слухання. Найімовірніше, що захід такого типу сам по собі слугуватиме гарним інформаційним приводом. Окрім того, виступаючи його організатором, державна установа демонструє свою активну позицію з проблемного питання і отримує можливість провести акцію у вигідному для себе ключі. Водночас спеціалізований захід органу державного управління або місцевого самоврядування, який має на меті встановлення контролю над потоком інформації щодо конкретної ситуації, вимагає особливо ретельної підготовки. У випадку, якщо представники органу державного управління чи місцевого самоврядування не зможуть представити гідних і об’рунтованих аргументів на користь своєї позиції та належних контраргументів на

позицію своїх опонентів, то в кращому випадку подія збереже інформаційний статус-кво і нічим не допоможе органу державного управління в справі призупинення потоку критичної інформації. У гіршому випадку невдало проведений захід може ускладнити ситуацію, спричинивши нову хвилю критичних висловлювань, зокрема у ЗМІ.

Такі невдалі випадки і досі часто трапляються в практиці органів державного управління різних рівнів. Так, 30 березня 2004 р. Кабінет Міністрів України, очолюваний на той момент В. Януковичем, провів всеукраїнські громадські слухання “Про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність”. Українські ЗМІ оминули цей захід увагою, а оприлюднена інформація про підсумки слухань була розкритикована як беззмисловна. Підсумувала невдалий комунікаційний захід чергова порція критики на адресу урядової програми, захист позицій якої і був головною метою слухань [13].

На рівні місцевого самоврядування доволі яскравим прикладом неефективного використання громадських слухань для захисту позицій міської влади є місто Тернопіль, зокрема громадських слухань із приводу нових тарифів на водопостачання і водовідведення. Як стверджують і пересічні учасники слухань, і експерти, організація і проведення такого заходу є беззмисловною з двох причин: 1) міська влада не намагається залучити до обговорення широку громадськість, намагаючись натомість заповнити зал зацікавленими у піднятті тарифів працівниками КП “Тернопільводоканал”; 2) пропозиції активних громадян, які беруть участь у слуханнях, жодного разу не були прийняті. Результатом цього є критика дій влади щодо необ’рунтованого підняття тарифів у місцевих ЗМІ [14].

Значимість інформаційного приводу пов’язана з колом організацій і соціальних груп (наприклад, представники бізнесу певного ре’їону, споживачі послуги, “пільговики” певної категорії, населення певного ре’їону або окремої адміністративної одиниці), на які впливає описувана подія.

Ми пропонуємо такі критерії значимості інформаційного приводу:

- подія істотно впливає на життя населеного пункту, ре’їону або держави, де розташована організація;
- подія має міжнародне значення;
- подія не має світових або ре’їональних аналогів;
- подія визначається як надзвичайна ситуація або як така, що спричинила людські жертви;
- подія відбувається періодично, проте характеризується яскраво вираженою позитивною динамікою – зростання кількості учасників конференції, значне збільшення прибутку підприємства за звітний період тощо;
- подія відбувається періодично, проте характеризується яскраво вираженою негативною динамікою (на думку більшості фахівців, як інформаційний привід для прес-релізу організації є небажаним, але можливим [15]);
- подія передбачає значний економічний або соціальний ефект – створення нових робочих місць, підвищення середньої заробітної плати, виведення послуги на якісно вищий рівень;
- подія очікувалася давно;
- в події бере участь VIP-персона національного або ре’їонального масштабу;
- подія сама по собі є незначною, але в її рамках є цікаві факти або заявлені нетипові учасники;

– подія сама по собі є незначною, але водночас такою, що суперечить звичному стану речей – за принципом “яйце знесло курку”.

До типових інформаційних приводів у роботі органів державного управління пропонуємо зарахувати:

1. Нові послуги:
 - початок розробки нової послуги;
 - стадії розробки – за умови істотної соціальної або державної значущості послуги;
 - початок впровадження послуги;
 - перші результати від запровадження послуги.
2. Проведення на базі організації конференцій, семінарів:
 - анонс заходу;
 - проміжні повідомлення – подробиці окремих доповідей, окремі заходи в рамках заявленого: огляд круглого столу, презентація продукції, послуг;
 - підсумкове повідомлення.
3. Участь організації в профільних виставках, конференціях тощо:
 - анонс участі організації в заході;
 - проміжні повідомлення – проведення під час заходу яких-небудь акцій, презентація на заході послуг організації, доповідь представника організації (за умови, що він не вузькоспеціалізований), підписання протоколів про наміри, укладення договорів і угод;
 - підсумкове повідомлення.
4. Значимі дати (ювілеї організації, керівника організації, внутрішніх структур) і події в житті організації, особливо якщо вони підкріплюються яким-небудь заходом – конференцією або семінаром:
 - анонс;
 - проміжні повідомлення (у разі підкріплення дати заходом);
 - підсумкове повідомлення (у разі підкріплення дати заходом);
 - нагородження організації або її керівника державними, відомчими нагородами, знаками суспільного визнання.
5. Структурні зміни організації:
 - злиття, реструктуризація, відкриття або утворення нових структур.
6. Кадрова ситуація в організації:
 - зміна вищого керівного складу;
 - введення нових керівних посад, особливо нетипових для установи.
7. Суспільна, спонсорська і доброчинна діяльність організації:
 - участь у культурних, спортивних і суспільних акціях як мінімум міського масштабу;
 - підтримка культурних, спортивних і суспільних акцій як мінімум міського масштабу.
8. Взаємини з профільними вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ):
 - участь у науковій діяльності ВНЗ, у програмах підготовки і працевлаштування молодих фахівців;
 - стипендіальні програми.
9. Візити в організацію VIP-персон та іноземних делегацій.
10. Надзвичайні ситуації:
 - інформація про виникнення надзвичайної ситуації;

- хроніка події або ліквідації її наслідків;
- підсумкове узагальнення.

При розкритті інформаційного приводу дослідники виділяють низку аспектів події, які необхідно враховувати, щоб досягнути максимального ефекту:

1. Опис події:

– коли, як і за яких обставин подія відбулася; опис церемонії, процедури, якщо така мала місце;

- хто із важливих осіб брав участь у події;
- відгуки важливих осіб про подію.

2. Предмет події (те, навколо чого відбувається подія):

– характеристики предмету події. Інформація про теми і підрозділи заходу, а також про акції, що проводяться в рамках заходу;

- зміна характеристик предмету події порівняно з аналогами.

3. Кількісні характеристики події:

– якою за рахунком стала ця подія;

– де і коли відбулась попередня аналогічна подія, де і коли відбуватиметься наступна;

- чи були у події аналоги, у чому відмінності події від них.

4. Учасники події:

– кількість учасників події. За умови, якщо подія періодично повторюється, – чи стало їх більше;

– географія учасників події. За умови, якщо подія періодично повторюється, – чи стала вона обширнішою;

– статус учасників події. Чи є в їх переліку учасники, яких можна було б назвати нетиповими (за віковими характеристиками, професійним та посадовим статусом тощо).

5. Фінансові характеристики події:

– яка сума була витрачена на підготовку і реалізацію події. За умови, якщо подія періодично повторюється, – збільшилася вона або зменшилася;

– який економічний ефект вчинить або вчинила подія на організацію або реґіон, у якому вона відбулася;

– як відрізняються фінансові характеристики події від фінансових характеристик її аналогів.

6. Соціальні характеристики події:

- який саме соціальний ефект чинить подія;

– на яку конкретну соціальну групу впливає подія;

- як відрізняється соціальний ефект події від соціального ефекту її аналогів [16].

Найбільш типовим інструментом для розкриття інформаційного приводу є прес-реліз. Незатребуваність прес-релізів, підготовлених із дотриманням прийнятих у ЗМІ стандартів, як правило, пояснюється тим, що інформаційний привід, покладений в основу прес-релізу, є малозначимим, таким, що спричиняє наслідки тільки для самої організації. На думку деяких дослідників, будь-які інформаційні приводи, зокрема і ті, що були запропоновані як типові, можуть виявитись слабкими [17]. Слабким інформаційним приводом вважають інформаційний привід, що має низькі шанси на висвітлення у ЗМІ (за винятком внутрішніх ЗМІ) [18]. Майже завжди слабкими приводами будуть як події в організації, які спричиняють наслідки тільки для її співробітників, так і коментарі керівництва з приводу таких подій.

До слабких інформаційних приводів можемо належать:

- зміна чисельності робочих місць в організації (якщо це не підвищення кількості робочих місць або не скорочення на 50 – 100%);

- заходи, спрямовані на підвищення кваліфікації співробітників (якщо це не створення нового навчального центру державного/регіонального/міського значення на базі організації);

- ювілеї, нагородження або досягнення співробітників організації, зокрема нагородження з нагоди професійних свят (якщо це не події, що стосуються найвищого керівництва організації);

- спортивні і культурні заходи місцевого значення, особливо такі, що є частиною постійної діяльності окремих специфічних підрозділів організації – управління/відділу культури, освіти, у справах сім'ї та молоді, фізичної культури і спорту, праці та соціального захисту;

- підсумки діяльності (звіти за певні періоди);

- організація вузькоспеціалізованих конференцій або семінарів районного, міського і навіть регіонального масштабу або участь у таких заходах.

Слабкий інформаційний привід можна спробувати перетворити на повноцінний привід для прес-релізу, підвищивши його значимість. Як правило, для посилення перерахованих вище приводів найбільш дієвим буде прийом пошуку в його рамках нетипових учасників або цікавих фактів.

Також для підвищення шансу такого прес-релізу на публікацію можна спробувати модифікувати інформаційний привід, – тобто видозмінити його так, щоб коло осіб, на який впливає описувана подія, розширилося.

Так, саме по собі впровадження відділом звернень громадян місцевої державної адміністрації нового програмного продукту для опрацювання звернень фактично значимо тільки для самої адміністрації, тоді як наслідки впровадження цього продукту, наприклад скорочення часу надання відповіді, виявляються більш значимими для громадян, які витрачають менше часу на очікування відповіді. І саме на цю деталь швидше за все необхідно звертати увагу журналістів.

Для спеціалізованих видань (журналів із практики державного управління, менеджменту тощо) важливішою може стати фінансова складова цієї акції – витрати на розробку і впровадження продукту, економічний ефект, який планується отримати від його впровадження тощо.

Отже, для модифікації інформаційного приводу необхідно:

- визначити завдання, яке повинен вирішити прес-реліз – довести до відома громадськості інформацію про подію, привернути нових клієнтів, партнерів, інвесторів;

- визначити наслідки, які спричиняє описувана подія;

- визначити коло осіб, на яких впливає кожен із наслідків;

- відповідно до раніше визначених завдань, вибрати адресну групу (ключову аудиторію);

- переформулювати інформаційний привід так, щоб акцент робився на наслідках для адресної групи (ключової аудиторії).

У випадку, якщо не вдається витримати терміни передачі інформації у ЗМІ, наприклад через тривале узгодження, необхідно вжити заходів для “відновлення” застарілого інформаційного приводу.

За цього необхідно зважати на те, що способи “відновлення” (або на сленгу PR-фахівців – “реанімації”) інформаційного приводу припускають або невелике (два-три дні) запізнювання з передачею інформації в ЗМІ, або більш значне (від одного місяця).

На думку російських фахівців, “відновлення” інформаційного приводу повинно передбачати зміну структури підготовленої інформації і її доповнення [19]:

- замість оголошення факту підводяться підсумки його дії на певну аудиторію або ситуацію (частіше використовується у разі значного запізнення з передачею інформації);

- замість оголошення факту загалом акцент робиться на одному з його учасників або складових (частіше використовується при невеликому запізнюванні);

- замість оголошення факту оприлюднюється думка експерта з питання, до якого цей факт має відношення;

- замість оголошення факту позначається позитивна тенденція, в яку цей факт укладається;

- замість оголошення факту позначається негативна тенденція, в яку цей факт укладається;

- замість оголошення факту позначається позитивна тенденція, якій цей факт суперечить;

- замість оголошення факту позначається негативна тенденція, якій цей факт суперечить.

За цього необхідно взяти до уваги те, що позначати тенденції бажано переважно із залученням експертів. На нашу думку, в практиці органів державного управління експерт, який допомагає у розкритті інформаційного приводу, повинен представляти недержавний сектор – бізнес або громадські організації. Іноді в ролі експерта може виступити керівник організації або посадова особа вищого за рівнем органу державного управління.

Отже, у статті сформульовано основні вимоги до роботи з інформаційними приводами в органах державного управління та місцевого самоврядування і сформульовано рекомендації, які допоможуть у підвищенні ефективності роботи відповідних підрозділів. Запропонований підхід може бути розглянутий під час підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування через систему підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України у формі лекційних та практичних занять.

Література

1. Усатенко Г. Як громадським організаціям працювати з пресою / Центр Медіаінформ // www.mediareform.com.ua/docs/NGO_ZMI_Usatenko.pdf.
2. Литвиненко О. В. Спеціальні інформаційні операції. – К.: НІСД, 1999. – 148 с.
3. Альошина В. Новини, PR-інформація, реклама: принципи розмежування // <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=228>.
4. Даченков И. Был бы повод // <http://www.imagroup.ru/library.php?lang=rus&rbr=2041&rbr2=2045&id=3055>.
5. Garnett J. L. Communicating for Results in Government. – San Francisco: Jossey – Bass Publishers, 1992. – 306 p.
6. PR – це наука, яку треба вивчати // <http://adcontext.net/pr-tse-nauka-yaku-treba-vivchati>.

7. Даченков И. Был бы повод...
8. Там же.
9. Гундарин М. В. Книга руководителя отдела PR. – СПб.: Питер, 2006. – 368 с.
10. Там же.
11. Порохов С. Эффективный пресс-релиз // <http://odessanews.biz/press-release-writing-recommendations>.
12. Карпушин Д. И., Чикирова С. А. Пресс-релиз: правила составления. Готовые маркетинговые решения. – СПб.: Питер, 2007. – 224 с.
13. Кисельова Ю. Страховий поліс уряду / Український незалежний центр політичних досліджень // <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3647>.
14. Янович А. Посперечатися про ціну на воду можна в четвер // 20minut.ua/pdf/0/2/251.pdf.
15. Карпушин Д. И., Чикирова С. А. Пресс-релиз: правила составления... – 224 с.
16. Порохов С. Ловушка для журналиста. Журнал “Индустрия рекламы” // <http://www.ir-magazine.ru>.
17. Карпушин Д. И., Чикирова С. А. Пресс-релиз: правила составления... – 224 с.
18. Даченков И. Был бы повод...
19. Карпушин Д. И., Чикирова С. А. Пресс-релиз: правила составления... – 224 с.

О. Chornobyl

PECULARITIES OF WORK WITH INFORMATION FACTORS IN PRESS-SERVICES OF PUBLIC INSTITUTIONS

The article considers features of work with information factors in press-services of public institutions. The main problems appears when press-services of public institutions use and create information factors, specifically during PR campaigns are defined. The criteria of the information factors importance are outlined.

Key words: press-service, public relations, information occasion, PR campaign, press-release.

УДК 35.088.6:331.36

В. Карпук

ОСОБЛИВОСТІ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто стан вітчизняної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у дистанційному форматі.

Ключові слова: дистанційне навчання, безперервна освіта, тьютор, дистанційні курси, професійне навчання, інформаційно-комунікаційні технології.

Одним із продуктів сучасного інформаційного прогресу у сфері освіти є дистанційне навчання (далі – ДН), яке отримує, на сьогодні, все більшого визнання як у світі загалом, так і в Україні зокрема [1 – 8]. Застосування вказаного типу навчання призводить до зміни методології сучасної освіти, тобто новітні знання формують основу для реалізації потреб освіти і становлять один із важливих факторів розвитку інформаційного суспільства.

Метою дослідження є формування безперервності та індивідуалізації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – управлінців, слухачів) шляхом впровадження освітніх послуг у дистанційному форматі.

Об’єктом дослідження є система дистанційного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, предметом – організація навчального процесу у дистанційному форматі.

Інформатизація освіти в Україні є одним із найважливіших механізмів, що зачіпає основні напрями модернізації освітньої системи. Сучасні інформаційні технології відкривають нові перспективи для підвищення ефективності освітнього процесу. Змінюється сама парадигма освіти. Велика роль надається методам активного пізнання, самоосвіті, дистанційним освітнім програмам.

Саме дистанційні технології навчання можна розглядати як природний етап еволюції традиційної системи освіти “від дошки з крейдою” до “електронної дошки” й комп’ютерних навчальних систем, від книжкової бібліотеки – до електронної, від звичайної – до віртуальної аудиторії [9].

Аналіз упровадження методу дистанційного навчання свідчить, що до реального контингенту його потенційних слухачів (учасників) можна віднести тих, хто є територіально віддаленими від освітнього закладу.

Методи дистанційного навчання знайшли своє застосування в низці вітчизняних вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) та закладах післядипломної освіти, вони регламентовані законодавчими та нормативно-правовими актами [10 – 16], однак у широкому запровадженні цього освітнього формату є досить багато проблем. І не лише технічного спрямування (як от, забезпечення широкого доступу до глобальної інформаційної мережі Internet чи недостатньої матеріальної комп’ютерної бази). На початку навчання багато хто із слухачів не можуть звикнути до цієї форми навчання, яка передбачає самостійне опанування змісту модулів, та до нової ролі викладача, який перетворився на наставника (тьютора) та допомагає їм у засвоєнні матеріалів курсів, координує і скеровує отримані ними знання у потрібне русло.

Певний досвід організації дистанційного навчання має Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ), який започаткував цей процес ще у 2002 р. за підтримки відділу преси, освіти і культури Посольства США в Україні в рамках проекту “Дистанційне навчання для муніципалітетів України”, який був скерований на організацію навчання представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, академічних та дослідницьких установ, підприємницьких структур та міжнародних організацій. Принцип такого навчання полягав у тому, що всі навчальні матеріали дистанційних курсів розповсюджують через електронну пошту (e-mail). Нами була обрана вказана технологія тому, що в більшості районів, міст та селищ як Західного регіону України, так і всієї держави загалом, на той час не була розвинута комп’ютерна інфраструктура, і лише за допомогою електронної пошти, безкоштовно створивши собі власну електронну скриньку (наприклад, в Інтернет-кафе чи Інтернет-клубі тощо) кожен користувач міг отримувати навчальні матеріали на її адресу. Для зручності, також для друку матеріалів, використовувалися електронні носії (CD або дискети) [17, 18].

Починаючи із 2006 р. ЛРІДУ НАДУ започаткував дистанційне навчання для отримання кваліфікаційного рівня магістра державного управління. Більшість слухачів, які навчаються за цією формою навчання в ЛРІДУ НАДУ, відзначають, що за час навчання вони опанували вміння самостійної роботи, підвищили свій рівень знань і отримали впевненість у своїх силах та планах на майбутнє. Тобто вони схвально сприймають таку форму навчання.

Наразі потенціал дистанційних технологій оцінюється досить високо, однак до можливої заміни традиційних освітніх технологій дистанційними поки що ставляться з обережністю. Часто висловлюється думка про те, що будь-якій людині необхідно надавати альтернативу й свободу вибору технологій навчання. Але є переконання, що за дистанційними технологіями – майбутнє. Як свідчить досвід, слухачі, що навчаються дистанційно, даптованіші до зовнішніх умов, вони самостійніші, товариські й комунікабельні, впевнено приймають важливі рішення, тому їм у сучасному світі управлінських технологій буде легше призвичаїтись до змін державної політики та адаптації державної служби України до стандартів ЄС тощо.

На сьогодні вважається, що дистанційне навчання, яке здебільшого здійснюється через Інтернет, у сутності є логічним продовженням досвіду заочного навчання, але вже на якісно іншому, вищому рівні. Та практика показує: єдине, що поєднує традиційне заочне навчання й класичну форму дистанційного навчання на основі Інтернет-технологій, – це відсутність очного спілкування між викладачами й слухачами. Але така можливість у них є під час настановчих та екзаменаційних сесій. Завдяки широким можливостям таких комунікацій (зокрема і слухачів поміж собою), дистанційне навчання виявилось ефективним не тільки для заочної освіти. Популярною стала методика так званого розподіленого навчання, що поєднує традиційні методи спілкування викладача й слухачів на лекціях і семінарах в аудиторії, а також синхронні (одночасні) та асинхронні (із затримкою в часі) контакти через Інтернет.

Основою навчально-пізнавальної діяльності є психологічні зміни особистості, тому під час дистанційного навчання їх необхідно суворо дотримуватися, враховуючи при цьому специфіку самого навчання, що кардинально підвищує інтерактивність освітнього процесу [19]. Упровадження елементів дистанційного навчання довело

важливість розробок цих курсів, з урахуванням низки психологічних принципів, які впливають на якість дистанційного навчання.

Електронні версії підручників, що стали основою для створення дистанційних курсів (у ЛРІДУ НАДУ було розроблено 10 курсів), як і традиційні підручники, не завжди вирішують проблеми самостійної діяльності слухачів в одержанні знань. Ці програмні продукти лише створюють так зване віртуальне навчальне середовище, в якому і проходить дистанційне навчання. Але тут уже виникають такі психологічні проблеми, як відсутність досвіду самостійної роботи (насамперед, для слухачів першого року навчання), недостатня воляова саморегуляція, вплив групових апаратів тощо.

Тому розробникам дистанційних курсів доцільно звернути особливу увагу (на початковому етапі викладання курсу) на необхідність детального планування навчальної діяльності, її організації, чіткого формування цілей і завдань навчання. Слухачі повинні чітко розуміти призначення запропонованих курсів. Від змісту матеріалу, що визначає структуру й рівень їхніх пізнавальних інтересів (загальних або спеціальних), значною мірою залежить ефективність всього навчального процесу.

Пізнавальні процеси слухачів безпосередньо впливають на засвоєння навчального матеріалу. Звідси випливає, що розробляючи навчально-методичні матеріали (комплекси) для дистанційного навчання, необхідно брати до уваги психологічні закономірності сприйняття, пам'яті, мислення, уваги, а також вікові особливості слухачів (здебільшого слухачами магістерської програми “Державне управління” є державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які мають уже базову вищу освіту та певний досвід в управлінській практиці). Врахування цих особливостей сприятиме підвищенню рівня сприйняття інформації та засвоєнню навчального матеріалу. Другий атрибут психологічного комфорту в процесі дистанційного формату навчання досягається стійким зворотним зв'язком між слухачем і викладачем.

Отже, особистісні характеристики викладачів у системі ДН мають важливе значення для забезпечення відповідного психологічного комфорту тим, хто вчиться. Але яким би чином не був організований зворотний зв'язок, дуже важливо забезпечити його регулярність відповідно до графіка, щоб слухачі мали поняття про систему вивчення курсу. У випадку реалізації дистанційного навчання в ЛРІДУ НАДУ всі слухачі отримують робочий зошит курсу, в якому зазначено всі види їх практичної діяльності упродовж вивчення курсу та терміни виконання цих завдань у дистанційному режимі.

Дистанційні курси пропонують слухачам відповідні елементи самоменеджменту, які неможливо реалізувати при підготовці у звичайному режимі (наприклад, аудиторні заняття), тобто таке навчання дає змогу проходити весь навчальний курс у власному темпі. Це дає змогу уникати пропусків у процесі вивчення, у випадках, якщо слухач повинен відірватися від курсу через зовнішні проблеми або просто не вловлює зміст матеріалу. Психологічно, елемент “власний темп” – одна з тих особливостей, що робить дистанційне навчання таким ефективним.

Отже, здебільшого дистанційне навчання за своїми характеристиками дещо відрізняється від традиційного. Підготовка до використання дистанційних навчальних курсів повинна починатися із детального аналізу: цілей навчання, дидактичних можливостей нових технологій передання навчальної інформації, вимог до технологій навчання з погляду навчання конкретним дисциплінам, що і було зроблено відповідним чином у ЛРІДУ НАДУ при організації викладання магістерської програми “Державне управління”.

Навчальний процес слухачів за цією формою навчання здійснюється під час очних сесій (настановчі/вступні, екзаменаційні, літні школи) та в міжсесійний період (10-тижневі семестри).

Настановчі/вступні та екзаменаційні сесії терміном до одного тижня проводяться чотири рази на рік і призначені для:

- проведення інструктивних заходів стосовно загальних питань організації ДН;
- проведення лекцій, практичних і семінарських занять із дисциплін, що вивчаються дистанційно в міжсесійний період;
- проведення консультацій та очного підсумкового контролю успішності засвоєння програм навчальних дисциплін, що вивчалися.

Двотижневі літні школи інтенсивного навчання організовуються один раз на рік і скеровані на вивчення дисциплін навчальної програми (іноземних мов, мистецтва ділового спілкування тощо) у режимі інтенсивних тренінгів.

У міжсесійний період (10-тижневі семестри) слухачі, навчаючись дистанційно (без відриву від основної діяльності), зокрема, через комп'ютерну систему управління навчальним процесом “Прометей”:

- освоюють теоретичний матеріал (навчально-методичний комплекс);
- складають тести для самоконтролю;
- виконують практичні завдання;
- беруть участь у семінарських заняттях, ділових та рольових іграх, інших видах групових занять (у синхронному (Інтернет-чат) та асинхронному режимах (Інтернет-форум)).

Система “Прометей” [20] – це програмна оболонка, яка не лише забезпечує дистанційне навчання і тестування слухачів, але й дає змогу керувати всією діяльністю віртуального навчального закладу, що сприяє швидкому впровадженню дистанційного навчання і переходу до комерційного використання. Зокрема, ця система розрахована для організації дистанційного навчання невеликих груп слухачів та є сформованою із складових організації і управління навчальним процесом. Дозволяє проводити навчання та перевірку знань у корпоративних мережах і мережі Internet, окрім того, її можна використовувати як додатковий ресурс для традиційних форм навчання. Одна із головних можливостей цієї системи – це створення розгалуженого освітнього середовища, яка дає змогу організовувати ефективну взаємодію філій з використанням сучасних мережевих технологій. Інформація про курси і самі навчальні матеріали в електронному вигляді пересилаються з навчально-методичних центрів у регіональні відділення, а керування самим навчальним процесом здійснюється децентралізовано: регіональні відділення самостійно працюють із слухачами та передають в навчально-методичні центри результати перевірки знань або навчання.

Перевагами цієї системи є:

- універсальна оболонка, яка дозволяє проводити дистанційне навчання з різних предметних областей;
- простота засвоєння, невисокі вимоги до комп'ютерів слухачів;
- можливість використання без доробок електронних курсів будь-яких форматів;
- значна кількість навчальних місць для слухачів;
- можливість об'єднання декількох систем в одну систему освіти.

Організація навчання забезпечується:

- реєстрацією на курси як в електронному магазині;

- календарними планами вивчення курсів;
- новим принципом організації навчально-методичних матеріалів (до кожного певного курсу можна закріпити різну кількість електронних підручників);
- програмами навчання, які об'єднують декілька курсів;
- контролем за діяльністю учасників навчального процесу.

Навчальний процес містить:

- календарні плани вивчення курсів;
- систему тестування;
- організацію роботи в малих групах.

Слухачі, які навчаються за цією формою навчання, забезпечуються повним комплектом навчально-методичних матеріалів до кожної дисципліни, який містить:

- електронний інтерактивний/мультимедійний навчальний посібник;
- робочий зошит (із графіком і планом навчального процесу, завданнями та інформацією до всіх видів занять);
- доступ до електронних бібліотек;
- додаткові інформаційні матеріали на компакт-диску.

Інтерактивні засоби (електронна пошта, комп'ютерні комунікації й відеоконференції), які застосовуються в дистанційному (он-лайновому) форматі навчання, впроваджуються в освітній процес саме для того, щоб надати слухачам надійні (комфортні) умови взаємного спілкування (слухач – викладач, слухач – слухач), а також дати їм необмежені можливості самостійної інформаційної роботи.

Соціальними аспектами розвитку дистанційної освіти є її гнучкість та доступність. Дистанційні методи безумовно сприяють лібералізації освіти і її звільненню від прихильності до регламентованого місця розташування навчальних закладів різного рівня, до графіків і розкладів їхньої роботи. Завдяки можливості використання всіх переваг традиційних форм навчання, зокрема стандартизовані навчальні матеріали, апробовані процеси й процедури, дистанційна освіта розширює їхній спектр і робить їх доступнішими набагато більшій кількості споживачів.

Щодо фінансового аспекту організації дистанційного навчання, порівняно з традиційними формами, то до тепер вони є ще мало дослідженим. Не існує чіткого уявлення про загальні витрати на слухача, який навчається дистанційно, порівняно з його колегою, що закінчив традиційний курс вищого навчального закладу. Однак у цьому сенсі на користь дистанційної освіти свідчить той факт, що слухач, який навчається дистанційно, у процесі навчання має змогу працювати й одержувати заробітну плату (хоча й слухач денної чи заочної форми навчання теж, у принципі, не позбавлений такої можливості), оперативно вчитися без відриву від робочого місця, постійно удосконалювати професійні знання й навички, підвищуючи в такий спосіб свій кваліфікаційний рівень і статус на основному місці роботи.

Набагато зрозумілим виглядає позиція органів влади, працівники яких вчать за такою формою навчання. Їхня вигода від властивих такому утворенню гнучких методів навчання очевидна: при тому, що працівники постійно вдосконалюють свій професійний рівень і внаслідок цього стають більше корисними для них (місцевих та державних органів влади), вони не витрачають часу і коштів на поїздки до місця навчання й, практично, не відриваються від виробничого процесу, водночас значно підвищують свої навички з інноваційних технологій.

Література

1. Гриценко В. И., Кудрявцева С. Р., Колос В. В., Веренич Е. В. Дистанционное обучение: теория и практика. – К.: Наукова думка, 2004. – 375 с.
2. Вікторов В. Г., Шпекторенко І. В. Самоосвіта державних службовців у навчанні за професійною програмою підвищення кваліфікації: Навчально-методичний посібник. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 38 с.
3. Курси дистанційного навчання / В. І. Карпук, А. О. Чемерис, П. І. Шевчук. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 79 с.
4. Кухаренко В. М., Рибалко О. В., Сиротенко Н. Г. Дистанційне навчання: умови застосування: Навчальний посібник (Дистанційний курс). – 2-е вид., доп. / За ред. В. М. Кухаренка. – Харків: НТУ “ХПІ”; “Торсінг”, 2001. – 320 с.
5. Кухаренко В. М., Сиротенко Н. Г., Молодих Г. С., Твердохлебова Н. Є. Дистанційний навчальний процес: Навчальний посібник / За ред. В. Ю. Бикова та В. М. Кухаренка. – К.: Міленіум, 2005. – 292 с.
6. Кухаренко В. М., Сиротенко Н. Г. Тьютор // Основи професійної підготовки державних службовців: Навчальний посібник / За заг. ред. Є. І. Бородіна, В. Г. Логвінова, О. Ф. Мельникова, П. І. Шевчука. – К.: Міленіум, 2004. – 106 с.
7. Кухаренко В. М., Сиротенко Н. Г., Савченко М. В., Серверний В. А. Вчимося дистанційно // Основи професійної підготовки державних службовців: Навчальний посібник / За заг. ред. Є. І. Бородіна, В. Г. Логвінова, О. Ф. Мельникова, П. І. Шевчука. – К.: Міленіум, 2004. – 142 с.
8. Ромашко С. М. Інформаційні технології в державному управлінні // Основи професійної підготовки державних службовців: Навчальний посібник / За заг. ред. Є. І. Бородіна, В. Г. Логвінова, О. Ф. Мельникова, П. І. Шевчука. – Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – 168 с.
9. Кухаренко В. М., Рибалко О. В., Сиротенко Н. Г. Дистанційне навчання: умови застосування... – 320 с.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
11. Про освіту: Закон України №2984-III від 17.01.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №20. – Ст. 134.
12. Про Національну програму інформатизації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №27/28. – Ст. 181.
13. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України №928/2000 від 31.07.2000 р. // www.rada.gov.ua.
14. Там само.
15. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні: Затверджено Постановою Міністерства освіти і науки України від 20.12.2000 р. // www.mon.gov.ua.
16. Положення про дистанційне навчання: Затверджено наказом Міністерства освіти і науки України №40 від 21.01.2004 р. // www.mon.gov.ua.
17. Курси дистанційного навчання... – 79 с.
18. Шевчук П., Карпук В. Дистанційне навчання у формуванні професійної компетенції працівників органів державної влади // Вісник державної служби України. – 2005. – №2. – С. 37–40.

19. Шпекторенко І. В. Безперервна освіта державних службовців в Україні: зміст, проблеми, перспективи. – Дніпропетровськ: ДПІДУ НАДУ, 2006. – 36 с.
20. http://www.prometeus.ru/actual/01_products/products.html.

V. Karpuk

PECULIARITIES OF THE DISTANCE LEARNING OF PUBLIC SERVANTS

The domestic system state of professional studies of public servants and public servants of local self-government at the distance format is considered.

Key words: distance learning, continual education, tutor, distance courses, professional studies, information-communicative technologies.

УДК 316.343.656:37.011

П. Шевчук,
Я. Макух

ВПЛИВ ГРУП ІНТЕРЕСІВ НА СИСТЕМУ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Висвітлено вплив різних груп інтересів на систему професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та проаналізовано шляхи вирішення проблем її модернізації.

Ключові слова: адміністративні послуги, аналітичні документи, групи інтересів, “біла книга”, “зелена книга”, публічна політика, шаблони політичних рішень.

Питання ефективності державного управління на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку України набуває особливого значення. Без уміння наших управлінських кадрів (далі – управлінців/посадовців) приймати рішення та проводити їх реалізацію на основі засад демократичного врядування (суб’єкт – суб’єктного управління), досягнути суспільного поступу як вже засвідчив історичний досвід, практично неможливо.

Для того, щоб успішно працювати в сучасних умовах органам влади необхідно змінити засоби прийняття та впровадження управлінських рішень, а саме: мати чіткі, підтримані суспільством стратегію та пріоритети; базуючись на аналітиці, що дає змогу визначити альтернативи, ресурси, наслідки та ризики; володіти засобами управління змінами [1], тобто володіти технологіями публічної політики. Влада повинна пристосувати себе та виробляти можливості працювати із складним суспільством, з усіма групами інтересів, партіями та блоками. Одночасно для цього необхідно враховувати політичну конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів, обмеженість ресурсів та ринкові трансформації, навчитись забезпечувати суспільну підтримку власної політики та співпрацювати з міжнародними інституціями у їх стандартах та формах [2].

Однак відповідних знань, умінь та практичних навичок із цих питань у наших управлінців/посадовців ще не достатньо, що зумовлено реальним станом їх професійного навчання. Існують також значні проблеми і у груп інтересів, однак дієвих процедур взаємодії влади та громадян у нашому суспільстві ще не відпрацьовано [3, 4], так само як і дії суспільних інститутів, котрі б системно вимагали іншої якості (адміністративних) послуг, “які нам надає держава руками державних службовців” [5].

Метою статті є дослідження проблемного поля основних груп інтересів, дотичних до системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, та пошук шляхів її модернізації.

Об’єктом дослідження є система професійного навчання управлінців/посадовців, а предметом – їх перепідготовка та підвищення кваліфікації.

Групами інтересів щодо вирішення цих проблем є центральні органи виконавчої влади; місцеві уряди; Головне управління державної служби України (далі – Головдержслужба); Національна академія державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути державного

управління (далі – Інститути); обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та керівників державних підприємств, установ та організацій (далі – Центри); інші інституції, що надають освітні послуги, та населення територій, котре є споживачем (користувачем) адміністративних послуг. Сучасний стан вирішення основних суспільних (публічних) проблем наведено в табл. 1, яка свідчить, що багато із названих проблем мають пряме походження (або причини) із стану підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інші – пов’язані опосередковано, наприклад, остання проблема – надання адміністративних послуг населенню значною мірою визначається професійністю та компетентністю управлінців/посадовців.

Таблиця 1

Основні групи інтересів

№ з/п	Інституції	Інтереси інституцій	Зацікавленість у вирішенні інтересів	
			Так	Ні
1	2	3	4	5
1	Центральні органи виконавчої влади	– шаблони політичних рішень; – централізоване фінансування системи підвищення кваліфікації; – співпраця з місцевими урядами на шляху професіоналізації держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування	– – –	+ + +
2	Місцеві уряди	– наявність стандартів надання адміністративних (публічних) послуг населенню	–	+
3	Головдерж-служба України	– реалізація державної кадрової політики, яка б ґрунтувалась на принципі заслуг; – наявність обов’язкової професійної підготовки претендентів при відборі, призначення на посаду, кар’єрному просуванні на посаду держслужбовця; – визначення основного замовника системи підвищення кваліфікації; – розробка стандартів якості професійної підготовки держслужбовців	– – – +	+ + + –
4	НАДУ, Інститути, Центри, інші освітні заклади	– розмежування функцій між НАДУ, Інститутами, Центрами, іншими освітніми закладами в частині питань перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; – визначення правового статусу НАДУ та її регіональних інститутів;	+ +	– –

		– реформування та модернізація системи перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців/посадовців; – оновлення змісту та форм підвищення кваліфікації управлінців/посадовців згідно з займаним посадам	+	–
5	Населення територій	– отримання якісних адміністративних (публічних) послуг	+	–

Вищезначені проблеми та недоліки у національній системі професійного навчання вимагають нагального вирішення ряду стратегічних та оперативних питань в напрямках зміни законодавчих нормативно-правових засад, організаційного та ресурсного (фінансового) забезпечення.

Законодавчі і нормативно-правові питання. Оскільки чинна законодавча та нормативно-правова база у сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування не відповідає вимогам часу, тому пропонується передусім прийняти та запровадити нову редакцію Закону України “Про державну службу” (робота з підготовки якого розпочалась ще у грудні 2003 р.), а також Закону України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, залучивши до його розробки органи центральної та місцевої влади, Асоціацію міст та територіальних громад, Голодержслужбу, НАДУ, інші зацікавлені сторони. Врахувати досягнутий попередній досвід та сучасні вимоги до забезпечення професійності управлінців/посадовців на рівні європейських стандартів, розвиток мотиваційних потреб слухачів до постійного самовдосконалення. Найправильніше було б надати таку назву останньому із законів: “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади”, що свідчило б про його інтегральність, видати Указ Президента України “Про правовий статус Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів” та прийняти нову редакцію постанови Кабінету Міністрів України “Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Необхідно законодавчо унормувати діяльність із надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації управлінців/посадовців комерційними/госпдогівірними інституціями (установами, фондами, закладами тощо).

Удосконалення (гармонізація) законодавчої та нормативно-правової бази не лише створить єдині підходи до системи підвищення кваліфікації, але й зліквідує такі негаразди, як протиріччя між навчальними закладами/освітніми закладами (розробниками навчальних програм) та місцевими урядами, де працюють слухачі, що скеровуються на навчання в ці заклади (часто форми та терміни навчання визначають саме вказані замовники); проблему “економії коштів” (небажання та необов’язковості скерування слухачів на навчання органом місцевої влади); відмова від навчання за професійною програмою; скерування на навчання не тих осіб, які дійсно потребують підвищення кваліфікації (замість керівника певного структурного

підрозділу місцевого уряду досить часто командують помічника, консультанта або особу, котра зовсім не має ніякого відношення до діяльності підрозділу), але й низка інших.

Це дасть змогу задекларувати єдиного замовника з підвищення кваліфікації посадовців/урядовців в особі Головного управління державної служби України та регламентувати діяльність із підготовки і підвищення кваліфікації таких суб'єктів, як НАДУ, її регіональні інститути, обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, інші освітні заклади післядипломної освіти (зокрема і госпдоговірні недержавні заклади та фундації).

Ще одним важливим наслідком законодавчого унормування повинно стати зростання мотивації державного службовця/посадової особи місцевого самоврядування до обов'язкового та безперервного підвищення своєї професійної кваліфікації, яке мусить бути тісно пов'язане з його кар'єрним ростом.

Нормативного врегулювання вимагають також форми документів державного зразка, які слухачі отримують після проходження вишколів. Вони повинні бути залежними від тривалостей навчань, наприклад за професійною програмою – не менше 72 академічних год., та за тематичними семінарами – не менше 8 академічних годин (1 день).

Швидкі зміни соціально-економічного стану держави, глобалізаційні та інтеграційні процеси, розвиток та широке застосування інноваційних та інформаційних технологій, що є одним із складових модернізаційного проекту щодо майбутнього економіки знань в Україні [6], вимагає зменшення періоду обов'язкового повторного перенавчання (підвищення кваліфікації) та зростання його інтенсифікації, а також запровадження обов'язковості безперервного навчання управлінців/посадовців.

Усі ці законодавчі та нормативно-правові акти повинні бути скеровані не лише на штатний кадровий потенціал державних службовців (чи посадовців місцевого самоврядування), але й на кадровий резерв на ці посади (докорінної зміни вимагають також підходи до реального використання цього кадрового резерву).

Організаційне забезпечення. Питання організаційного забезпечення процесу підвищення кваліфікації необхідно розглядати в контексті груп інтересів про які зазначено вище.

1. Рівень центральних органів виконавчої влади. Для того, щоб зменшити невідповідність між зростаючими потребами демократичної суспільно-політичної системи України та чинними механізмами державного управління, передусім, необхідно розробити та запровадити шаблони прийняття політичних рішень, поєднати демократичність та ефективність державного управління, налагодити тісну співпрацю з місцевими урядами з метою розробки стандартів змісту адміністративних послуг населенню, з наступним затвердженням їх на державному рівні (з врахуванням регіональних особливостей). Створити єдину державну систему оцінювання якості змісту та способу надання цих послуг.

2. Рівень місцевих урядів. Необхідно переорієнтувати організаційні та виконавчі структури місцевих урядів на досягнення найкращого результату з прийняття управлінського рішення чи надання адміністративної послуги населенню, для чого необхідно змінити методи діяльності управлінців/посадовців із старих бюрократичних до сучасних вимог, які враховують європейські стандарти.

Приймати активну участь разом із Головердержслужбою (безпосередньо з її територіальними управліннями), НАДУ та її регіональними інститутами, Центрами

та іншими освітніми інституціями в проведенні постійного аналізу навчальних потреб із підвищення кваліфікації.

Продовжити (або відновити) діяльність обласних координаційних рад для роботи з кадрами, залучивши до цього Інститути та Центри, територіальні управління Головердержслужби. Питання кадрової політики повинні стати обов'язковими для обговорення на засіданнях колегій місцевих урядів.

Як на рівні місцевих урядів, так і на рівні центральної виконавчої влади необхідно зліквідувати відстороненість їх кадрових підрозділів у частині організаційного забезпечення підвищення кваліфікації (це і формалізм, і недотримання періодичності та обов'язковості скерування слухачів на вишколи, неврахування результатів навчання при атестаціях та кар'єрному просуванні, неналежне використання кадрового резерву, який пройшов навчання тощо).

3. *Рівень Головного управління державної служби України.* Визначити Головне управління державної служби України відповідальним за організаційно-правове забезпечення процесу перепідготовки та підвищення кваліфікації та запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також оцінки її якості (певний позитивний досвід із запровадження системи управління якістю ISO 9001:2000 в діяльності Головердержслужби вже є [7, 8]).

Створити та запровадити систему прозорих процедур відбору, призначення, кар'єрного зростання та ротатії кадрів, яка б ґрунтувалась на конкурсних засадах, професійній підготовці та особистих заслугах управлінців/посадовців, а не на інших недемократичних підходах.

Разом з органами центральної виконавчої влади та місцевих урядів (обласного рівня) організувати дієву професійну підготовку вищого керівного складу ("золотого резерву") та доцільне використання чинного кадрового резерву на посади державних службовців.

4. *Рівень НАДУ та її регіональних інститутів, Центрів, інших освітніх інституцій.* Визначити НАДУ відповідальною за навчально-методичне забезпечення процесу перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а її регіональні інститути – відповідно за навчально-методичне забезпечення діяльності обласних Центрів та інших навчальних закладів, що проводять процес підвищення кваліфікації кадрів управлінців/посадовців певного регіону.

Із метою залучення активних та патріотичних представників молодшої генерації українського суспільства на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування необхідно започаткувати (інтенсифікувати) роботи з організації отримання другої вищої освіти (перепідготовки). Для цього НАДУ разом із Головердержслужбою потрібно підготувати відповідні кваліфікаційні характеристики та освітньо-професійні програми, які б обов'язково враховували засади державного врядування.

При організації навчального процесу пропонується застосування принципу рівнево-кваліфікаційної диференціації, що ґрунтується на чіткому розрізненні мети (цілей), завдань, змісту, видів, форм та методів навчання з підвищення кваліфікації відповідно до інтересів, потреб, завдань та індивідуального досвіду управлінців/посадовців. Для цього необхідно (разом із Головердержслужбою) переглянути види організації навчального процесу, а саме:

- за професійними програмами;

- за програмами тематичних короткотермінових семінарів;
- за програмами постійно діючих тематичних семінарів;
- за програмами стажування;

– самоосвіти, у бік домінування кількості тренінгів та тематичних семінарів, та зменшити частку оглядових (діалогових технологій – лекцій) занять у загальній та функціональній складових професійних програм. Формування практичних навичок та вмінь проводити шляхом широкого впровадження інтерактивних методів, тобто побудови навчального процесу не за предметними, а проблемними (ситуативними) ознаками [9]. Окрім підвищення ефективності навчання це дасть змогу, завдяки застосуванню професіоналістичної концепції людини, сприяти подальшому формуванню засад формування громадянського суспільства.

Основними формами навчання, які вже показали свою ефективність, і надалі вважати очну, очно-заочну. Широкого застосування ще не набула дистанційна форма, однак останнім часом застосуванню та розробці її методик приділяють значну увагу [10]. Можливі компіляції цих форм навчання.

Підвищення ефективності навчального процесу не можливе без вирішення навчально-методичного забезпечення (розробка та запровадження актуальних на сьогодні освітньо-професійних та навчальних програм, написання новітніх підручників, посібників, методик (зокрема і в електронній формі) та підготовки контингенту висококваліфікованих тренерів (викладачів), здатних провадити сучасні інноваційні освітні технології. Підготовку таких тренерів необхідно покласти на НАДУ та її регіональні інститути, а також робити відбір із тих лекторів, які вже мають відповідний досвід роботи.

Посилити взаємодію НАДУ, її регіональних інститутів, Центрів з регіональними управліннями Голодержслужби, кадровими підрозділами місцевих урядів у напрямі моніторингу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців/посадовців своїх регіонів/територій, для чого сформувати та підтримувати спільну кадрову базу даних на них.

Необхідно більше залучати науковців НАДУ та її регіональних інститутів, Центрів, інших освітніх закладів до розробки, визначення пріоритетів та орієнтирів подальшого розвитку державної та регіональної кадрової політики.

Для наближення до вимог Болонського освітнього процесу (зокрема у системі перепідготовки) доцільно запровадити кредитно-модульну систему (аналогічно, як і в системі підготовки магістрів державного управління) чи магістрів публічного адміністрування [11, 12].

5. Рівень населення територій. Оскільки населення територій очікує від місцевих урядів надання конкретних адміністративних (публічних) послуг, є найзацікавленішими у них, тому воно і найздатніше оцінити якість та спосіб їх надання. Суспільна думка, а не самооцінка владних структур, є найвирішальнішою в оцінці ефективності діяльності органів влади усіх рівнів, визначенні реальних кроків впливу на реформу державного управління. Цей процес може бути зорганізований у вигляді незалежних опитувань різних видів, консультацій, інтерв'ю тощо. Недолугості та недоскональності у наданні адміністративних послуг покажуть недоліки у професійності управлінців/посадовців, які вимагатимуть нагальних забезпечень потреб у нових знаннях, уміннях та навиках.

Фінансове забезпечення. Без достатнього фінансового забезпечення організація національної системи підвищення кваліфікації буде недієвою (необхідно

зауважити, що на фінансування підвищення кваліфікації в Україні виділяється у 100 разів менше коштів, ніж у країнах із розвинутою демократією [13]).

У цьому контексті необхідно виконати такі роботи. Переглянути фінансування освітніх послуг із підвищення кваліфікації, а саме: оплату праці тренерів та викладачів, яка наразі є значно нижчою порівняно із світовими стандартами та неадекватною їх інтелектуальним та фізичним затратам; покращити рівень науково-методичного та технічного забезпечення навчального процесу (оснащеність сучасними методичними матеріалами, технічними засобами навчання, утримання навчальних аудиторій, класів) більшості Центрів та закладів післядипломної освіти. Вирішити своєчасність та достатність оплати відрядних коштів, скерованим на навчання слухачам. Все це можна змінити на краще лише шляхом запровадження через відповідну постанову Кабінету Міністрів України нової системи бюджетування, передбачаючи на це 5 – 7% фонду оплати праці для цільового використання відповідними кадровими службами органів влади, які і є прямими замовниками навчань. Таким методом вже давно фінансуються заклади з підвищення кваліфікації багатьох країн світу (Великобританія має бюджетні витрати на це до 10%, Франція – 5 – 7%, Нідерланди і Чехія – 2,2%, Словаччина – 3%, Литва – не більше 5%, від загальної суми виплаченої заробітної плати державних службовців). Водночас у структурі видатків органів державного управління та органів місцевого самоврядування необхідно запровадити окремі (окремих) коди (код) бюджетних призначень на перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, а не “ховати” ці кошти під іншими бюджетними призначеннями (наприклад, КЕК 1120 – дослідження і розробки, державні програми).

На сьогодні ще не визначено чітку систему розрахунків за надані освітні послуги (кошти перераховуються невчасно та із запізненням) – для покращення цього необхідно затвердити на державному рівні (постановою Кабінету Міністрів України) чітку та прозору схему розрахунків за надані освітні послуги.

Запровадження такого цільового фінансування (на рівні наближеному до європейських стандартів) системи перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів буде сприяти зростанню ефективності цієї системи загалом, а саме підвищенню професійності управлінців/посадовців, що і є головною метою національної державної служби та органів місцевого самоврядування.

Для вирішення вищезначених конфліктів груп інтересів необхідно провести розробку необхідних видів аналітичних документів із публічної політики, створити умови для участі у цьому процесі всіх зацікавлених сторін.

Якщо для вирішення певних проблем, наприклад затвердження переліку стандартів типів (видів) адміністративних послуг, достатньо лише аналітичних документів органів місцевої влади (документів корпоративного аналітичного типу), то вже решта проблем вимагає вироблення аналітичних документів органів влади для зовнішнього використання [14], таких як “зелена” та “біла книги” (Green Paper, White Paper), а також окремих заяв щодо державної політики (Policy Statement).

Позитивним прикладом таких дій є запровадження процесів реформування Національної академії державного управління при Президентові України та модернізації професійної підготовки державних службовців в Україні, започаткованих Указом Президента України “Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України” [15].

Для запровадження в практику публічної політики нових підходів до розробки методик прийняття управлінських рішень та їх реалізації, підготовки проектів

(макетів, ескізів) шаблонів адміністративних (публічних) послуг населенню необхідно створювати тимчасові творчі групи (колективи) із числа викладачів НАДУ, Інститутів та адміністрації структурних підрозділів місцевих урядів. Обов'язковою повинна бути організація реального (а не формального) стажування викладачів НАДУ, Інститутів, Центрів, усіх решти освітніх закладів у структурних підрозділах центральних органів виконавчої влади та місцевих урядів, що дасть змогу виявити конкретні освітні потреби органу влади та оцінити рівень їх забезпечення.

Література

1. Публічна політика: Навчальний посібник / В. Т. Нанівська, В. А. Нікітін. – К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 52 с.
2. Там само. – 52 с.
3. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект): Дисертація канд. наук з держуправління: 25.00.01. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 165 с.
4. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія / За заг. ред. В. М. Бобика, С. В. Куніцина. – Київ; Сімферополь: МАУП, 2003. – 240 с.
5. Мотренко Т. В. Про підсумки діяльності Голодержслужби у 2006 році та основні пріоритети розвитку системи державної служби у 2007 році: Матеріали розширеного засідання Колегії Головного управління державної служби України (31 травня 2007 р. Голодержслужба, м. Київ). – К., 2007. – С. 56.
6. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: У 3 т. / За заг. ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б. Є. Квасюка. – К.: Фенікс, 2007. – 542 с.
7. Мотренко Т. В. Про підсумки діяльності Голодержслужби у 2006 році та основні пріоритети розвитку системи державної служби у 2007 році... – С. 56.
8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України №614 від 11.05.2006 р. // www.rada.gov.ua.
9. Інтерактивні методи навчання: Навчальний посібник / За заг. ред. П. Шевчука і П. Ферниха. – Щецін: Видавництво “WSAP”, 2005. – 170 с.
10. Карпук В. І., Шевчук П. І., Чемерис А. О. Дистанційні методи навчання. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 72 с.
11. Болонський процес: головні принципи входження в європейський простір вищої освіти / Упор. В. С. Журавський, М. З. Згуровський. – К.: ІОД “Видавництво “Політехніка”, 2003. – 200 с.
12. Болонський процес: Документи / Уклад.: З. І. Тимошенко, А. М. Греков, Ю. А. Гапон. – К.: Видавництво Європейського університету, 2004. – 169 с.
13. Виступ президента НАДУ В. Т. Нанівської на розширеному засіданні Колегії Головного управління державної служби України: Матеріали розширеного засідання Колегії Головного управління державної служби України / Голодержслужба (31 травня 2007 р., м. Київ). – К., 2007. – С. 66.
14. Публічна політика... – 52 с.
15. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України №474 від 02.06.2006 р. // www.rada.gov.ua.

**P. Shevchuk,
Ya. Makukh**

INTEREST GROUPS INFLUENCE ON THE SYSTEM OF PROFESSIONAL EDUCATION OF PUBLIC SERVANTS

Interest groups influence on the system of professional education of public and municipal servants is shown and the ways of problem solving modernization are analysed.

Key words: interest groups, public policy, administrative services, templates of political decision, analytical documents, white book, green book.

УДК 316.343.656

І. Чорнобиль

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто питання сучасних підходів до процесу адаптації державних службовців. Проаналізовано соціологічні, психологічні та управлінські компоненти адаптації, їх роль і вплив на успішність процесу.

Ключові слова: адаптація, соціалізація, соціальна адаптація, введення в організацію, введення в посаду, управління персоналом, кадрова політика.

Проблема професійної адаптації державних службовців, зокрема вдосконалення механізму професійної адаптації в сучасних умовах, тісно пов'язана з проблемою ефективного кадрового забезпечення органів державного управління і місцевого самоврядування. Адже за умов побудови демократичного суспільства кадрове забезпечення є важливим критерієм ефективності державної служби та державного управління загалом. Найважливішою характеристикою кадрів дослідники вважають добре підібраний їх склад [1]. Інструменти професійної адаптації персоналу дають змогу підвищити ефективність роботи органів державного управління і місцевого самоврядування через підвищення кваліфікації персоналу в державних установах.

Водночас на державному рівні: по-перше, не прийнято нормативних документів, що регламентують процес професійної адаптації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; по-друге, не сформульовано жодних концептуальних наукових підходів до оптимізації або вдосконалення існуючого процесу професійної адаптації державних службовців. На етапі реформування чи вдосконалення системи державної служби в Україні таких завдань не ставить жодний стратегічний документ. Однак навіть офіційна статистика переконливо свідчить, що проблема професійної адаптації державних службовців існує. Так, за даними Головного управління державної служби України у 2006 р. за власним бажанням звільнились із державної служби керівники, які мають п'яту та шосту категорії посад – 724 та 1502 особи відповідно; спеціалістів, які мають п'яту та шосту категорії посад – 5387 та 7008 відповідно. Той факт, що майже 30% всіх звільнених державних службовців – керівників п'ятої та шостої категорії посад та майже 50% всіх звільнених державних службовців – спеціалістів п'ятої та шостої категорії посад звільнились не через досягнення граничного віку, ліквідацію установи, корупційні дії чи інші причини, а саме за власним бажанням [2], свідчить про негаразди в процесі професійної адаптації державних службовців. Безумовно, в таких звільненнях нерідко присутня і політична складова, однак це лише підтверджує тезу про неякісну професійну адаптацію – державний службовець достатньою мірою захищений законодавством про державну службу у випадку, якщо він належно виконує свої обов'язки. Відсутність належних знань про свої права і можливості їх захисту також є наслідком недопрацювань у процесі професійної адаптації.

Таким чином, ми бачимо, що в системі державного управління України існує проблема ігнорування процесу професійної адаптації державних службовців як важливого компоненту: по-перше, діяльності кадрових підрозділів органів

державного управління; по-друге, як важливого етапу в кар'єрі кожного державного службовця.

Мета статті – аналіз сучасних підходів до професійної адаптації державних службовців. Автор ставить завдання розглянути компоненти процесу професійної адаптації в соціологічному, психологічному та управлінському аспектах з метою розробки наступних рекомендацій щодо вдосконалення механізму професійної адаптації державних службовців.

Постановка проблеми в такому вигляді є новою для України. Частково (з огляду соціології) вона розглядалась у статті київської дослідниці С. Хуткої [3].

У світовій практиці менеджменту присвячено багато уваги процесу адаптації персоналу до нових умов праці, до умов зовнішнього та внутрішнього середовища. Існує багато визначень поняття “адаптація”, різні підходи до структури та форм професійної адаптації. Поняття “адаптація” запозичене з біології і означає прилаштування, однак застосовується, окрім того, у медицині, психології, соціології, менеджменті персоналу та в інших сферах науки. У статті значну увагу приділено розгляду різних поглядів та підходів до вивчення процесу професійної адаптації, для чого використано навчальні матеріали та статті з певної проблематики.

Переважає більшість науковців виділяють дві форми адаптації: соціальну і виробничу. Навчальний словник-довідник для студентів “Соціологія” трактує термін “адаптація соціальна”, як пристосування людини до соціального середовища та його вимог. Своєю чергою, соціалізація розглядається як процес, у ході якого люди залучаються до соціуму життя, навчаються дотриманню соціальних норм, установок, зразків поведінки, засвоюють певні соціальні ролі [4]. Не викликає сумнівів той факт, що навчитися соціальній ролі за допомогою книжки неможливо, це безперервний процес входження людини у соціум.

Одним із найвпливовіших дослідників соціальної адаптації вважається Г. Спенсер, який уточнив, що пристосування можливе тоді, коли відбуваються деякі зміни в узвичаєних обставинах, і триває доти, доки нові умови не стануть узвичаєними для організму. За Г. Спенсером, результатом процесу соціальної адаптації людей є задоволеність функціональних потреб індивідів [5].

Автор праці “Соціальна психологія” Т. Шибутані розглядає адаптацію як єдність процесів перетворення середовища “під себе” і себе “під середовище”. Так, Т. Шибутані диференціює ситуативну і загальну адаптацію до ситуації і саме поняття адаптації вживає на означення поступово вироблюваного особистістю відносно усталеного набору способів подолання типових ускладнень, а поняття пристосування – на означення “пристосування організму до вимог специфічних ситуацій” [6].

Одним із найцікавіших підходів до розгляду соціальної адаптації та адаптованості особистості є дослідження Е. Фрома. У контексті пояснення поняття адаптації Фром вказує на те, що людська сутність є результатом історичної еволюції, та розмежовує поняття (1) статистичної і (2) динамічної адаптації особистості до зовнішніх умов як, відповідно: 1) “пристосування, за якого характер людини залишається незмінним та постійним і виявляються тільки деякі нові звички”, а особистість загалом залишається незмінною; 2) пристосування, за якого під тиском обставин відбуваються “зміни особистості, зміни характеру, виявляються нові прагнення, нові тривоги” [7]. Усі людські потреби та прагнення він розуміє як результат соціальної практики і зазначає: “У процесі життя людина на різних рівнях вступає у різні взаємини зі світом: 1) шляхом оволодіння

речами та їх асиміляції; 2) шляхом відносин із людьми та із самою собою. Перший згаданий рівень автор називає процесом асиміляції, згаданий останній рівень – процесом соціалізації” [8].

У праці В. Пінча “Соціологія” запропоновано розглянути найважливіші елементи соціалізації, які автор виділяє в чотири групи: по-перше, соціальне середовище; по-друге, людина як суб’єкт діяльності; по-третє, спілкування; по-четверте, суб’єкт соціалізації. Автор доводить, що при взаємодії особистості із середовищем утворюються суб’єктивні феномени соціалізації, які, своєю чергою, відображаються в таких особистісних системах, як соціальні потреби й інтереси, соціальні орієнтації і позиції, стратегічна організація поведінки, соціальна активність. Перші дві системи називають мотиваційними, третю – організуючою, четверту – реалізуючою [9].

Виникнення поняття соціальної та психічної адаптації як результат адаптованості особистості до різних соціальних ситуацій з’ясовує В. Лабунська в праці “Соціальна психологія особистості” [10]. Автор характеризує рівні адаптації:

- цілеспрямований конформізм, коли особа, яка пристосовується, знає, як вона повинна поводитись, діяти, але зовнішньо погоджується з вимогами соціального середовища, продовжує дотримуватися своєї системи цінностей;

- взаємна терпимість, при якій взаємодіючі суб’єкти виявляють взаємну поблажливість до цінностей та форм поведінки один одного;

- акомодация як найбільш розповсюджена форма соціальної адаптації, що виникає на основі терпимості і з’являється у взаємних поступках, що означає визнання особою цінностей соціального середовища та визнання середовищем індивідуальних особливостей людини;

- асиміляція або повне пристосування, коли особа повністю відмовляється від своїх попередніх цінностей та приймає систему цінностей нового середовища.

Очевидно, що для організації асиміляція нового працівника є найкращим показником адаптації та входження його в нове середовище. Автор наголошує, що сенс соціалізації розкривається на перетині таких її процесів, як адаптація, інтеграція, саморозвиток та самореалізація.

С. Хутка в статті “Соціальна адаптованість особистості: концептуалізація поняття” зупиняється на аналізі особливостей соціальної адаптації людини за умов тривалих суспільних трансформацій, доводить, що цей процес є унікальною дослідницькою ситуацією, що дає змогу розширити розуміння суспільного життя як самоорганізованої системи [11].

М. Армстронг, один із найвідоміших дослідників у галузі управління персоналом, у праці “Практика управління людськими ресурсами” процес адаптації розпочинає з введення в організацію працівника. Автор зазначає, що є важливим моментом в управлінні персоналом піклування про працівника на моменті входження його в нову організацію, за допомогою ефективних ввідних заходів. Під визначенням поняття “введення в організацію” М. Армстронг розглядає процес привітного прийому працівників, які вперше прийшли на роботу в компанію і надання їм базової інформації, яка їм необхідна, для того, щоб швидко і успішно адаптуватися і почати працювати.

У праці автор виділяє чотири цілі щодо введення в організацію, які забезпечують, на думку автора, ефективність процесу адаптації. Також визначає причини, які доводять значимість процесу ефективного введення працівника в організацію: скорочення витрат та незручностей, пов’язаних із швидким звільненням, підвищення прихильності,

пришвидшене просування по кривій навчання, соціалізація та інші елементи процесу введення працівника в організацію [12].

У навчальному посібнику “Управління розвитком персоналу” В. Савченко робить акцент на класифікації адаптації людини до умов зовнішнього та внутрішнього середовища. Виділяє такі форми адаптації: соціальну і виробничу. Автор зазначає, що соціальна адаптація в широкому розумінні слова виходить далеко за межі виробництва, сфери послуг, стосується великого кола питань пристосування людини до суспільних відносин. Водночас виробнича адаптація містить біологічні, медичні, технічні та соціальні аспекти пристосування до вимог обраної професії, виробничої діяльності [13].

Інший вчений Г. Деслер у навчальному посібнику “Управління персоналом” розглядає орієнтацію та введення в навчання як одну з форм діяльності, яка сприяє успішній адаптації в організації. Орієнтація службовців, на думку вченого, означає надання новим співробітникам загальних відомостей про роботу, необхідних для ефективного виконання своїх обов’язків. Первинна орієнтація покликана полегшити нервовний стан працівника в перший робочий день [14]. На думку автора, орієнтація повинна стати початковим етапом процесу ототожнення цілей працівника і компанії, першим кроком до завоювання його відданості організації. Щодо введення в навчання, то цей процес повинен включати в себе отримання новими працівниками навиків, необхідних для успішного виконання роботи. Навчання, на думку Г. Деслера, дасть можливість досягнути двох додаткових цілей. По-перше, надасть співробітникам більш широкий спектр навиків: а саме навиків вирішення проблем, спілкування та співпраці в колективі. По-друге, за допомогою навчання сприяти формуванню почуття відповідальності співробітника.

Автори Л. Балабанова, О. Сардак у посібнику “Управління персоналом” розглядають трудову адаптацію як один із найважливіших елементів адаптаційного процесу. Недостатня увага до питань адаптації нових працівників зведе нанівець результати наймання, якщо новий працівник, не зумівши вчасно освоїти нову роботу і не вписатися в трудовий колектив, звільниться. У посібнику авторами представлено цілі трудової адаптації, до яких належать: зменшення стартових витрат, зниження тривожності і невпевненості у нового працівника, скорочення плинності кадрів, економія часу безпосереднього керівника і рядових працівників, розвиток у нового працівника задоволеності роботою, позитивного відношення до роботи і реалізму в чеканні. Автори пропонують розділити трудову адаптацію на три основних напрямки: введення у підприємство, введення у підрозділ та введення у посаду. Л. Балабанова, О. Сардак підкреслюють, що процес адаптації буде успішним, якщо норми і цінності колективу є або стають цінностями окремого працівника [15].

У четвертому розділі навчально-методичного посібника В. Савельєва і О. Єськова розглянуто сучасні персонал-технології з погляду управління профорієнтацією та адаптацією персоналу. Запропоновано авторами розглянути види адаптації та фактори, які впливають на неї.

Ефективне проходження адаптації передбачає задоволення матеріально-побутових і духовних потреб обох сторін [16]. Також у посібнику авторами визначаються етапи адаптації. На думку науковців, процес адаптації складається з чотирьох етапів: оцінка рівня підготовленості працівника, орієнтація, діюча адаптація, функціонування. У разі зміни етапів адаптації можуть виникнути труднощі, названі “адаптаційними кризами”,

через зростання впливу соціального середовища. На кожному з перелічених етапів необхідна продумана система управління адаптацією [17].

Практичний посібник “Мистецтво менеджера” розкриває зміст програми із введення в посаду, яка повинна сприяти скороченню плинності кадрів та ефективно вводити нових робітників в організацію. У посібнику визначено особливі випадки процесу введення в посаду. Вони вимагають до себе додаткової уваги та дій, які виходять за межі нормального процесу введення в посаду. Це випускники шкіл, випускники вищих навчальних закладів, жінки, які повернулися на роботу після декретної відпустки, представники етнічних меншин [18].

О. Віханський та А. Наумов процес адаптації вважають невід’ємною частиною системи входження людини в організацію. У підручнику “Менеджмент” вони доводять, що умовою успішного входження в організацію для кожного її нового члена є вивчення системи цінностей, норм, правил і поведінкових стереотипів, які є характерними для певної організації. Лише за допомогою навчання нових працівників можна досягнути швидких результатів адаптації та входження працівника в організацію [19]. Автори пропонують створювати групи з початківців і включати в ці групи працівників, які мають тривалий досвід роботи в організації, такий метод сприяє утворенню неформальних груп, які ще не базуються на принципах нової організації, але і не відображають норми і принципи їх попередньої поведінки. До сильних засобів, які сприяють утриманню нового працівника в організації, його швидкій адаптації до організаційного оточення, належать також бесіди з керівництвом та рекомендації. Завершальним етапом включення працівника в організацію є перехід у повноправні члени організації із присвоєнням статусу, допуском до інформації, наданням повноважень щодо прийняття рішень та колом обов’язків.

Інший автор навчального посібника “Практичний менеджмент” В. Веснін розпочинає процес входження нового працівника в організацію з введення його в посаду. Введення в посаду, на думку автора, розпочинається з прийняття пропозиції про роботу і відбувається за допомогою колективного чи індивідуального курсу орієнтації. У результаті новий працівник повинен знати загальні правила, вимоги до роботи, стандарти її виконання, корпоративні правила та інше. Лише після ввідного інструктажу або профорієнтації розпочинається, на думку науковця, процес адаптації. Завданням адаптації є пристосування до умов праці та соціального середовища. В її рамках відбувається детальне ознайомлення з колективом і новими обов’язками, засвоєнням стереотипів поведінки, асиміляція – повне пристосування до середовища, останній етап адаптації – ідентифікація – ототожнення особистих інтересів і цілей із загальними [20].

В. Веснін приділив багато уваги психофізіологічній адаптації. Вона розглядається як адаптація до трудової діяльності на рівні організму працівника як цілого, результатом чого є менші зміни його функціонального стану (менше стомлювання, прилаштування до великих навантажень). Психофізіологічна адаптація особливих складнощів не створює, відбувається достатньо швидко і більшою мірою залежить від здоров’я людини, її природних реакцій, характеристики цих умов. Тим не менше, більшість нещасних випадків відбуваються в перші дні роботи [21].

Особливо складною В. Веснін вважає соціально-психологічну адаптацію керівників, передусім невідповідність рівня керівника і нових підлеглих. Якщо керівник буде на голову вище підлеглих, останні не зможуть сприймати його вимог. Процес входження ускладнюється у тому випадку, якщо попередній керівник залишається керівником більш високого рівня. Автор пропонує стратегію поведінки для таких випадків:

вичікувальна, критична, традиційна, раціональна. Підсумком соціально-психологічної адаптації керівника повинно стати поступове навчання підлеглих працювати по-новому [22].

У посібнику “Управління організацією” А. Кібанов визначив цілі адаптації:

- зменшення стартових витрат, адже поки новий працівник погано знає своє робоче місце, він працює менш ефективно і вимагає додаткових витрат;
- зниження заклопотаності і невизначеності у нових працівників;
- скорочення плинності робочої сили, бо якщо новачки почувають себе незручно на новій роботі і вважають себе непотрібними, вони можуть відреагувати на це звільненням;
- економія часу керівника і співробітників, оскільки проведена за програмою робота допомагає заощаджувати час кожного з них;
- розвиток позитивного ставлення до роботи, задоволення роботою [23].

У праці “Управління персоналом підприємства” автор Є. Маслов звертає увагу на значимість виробничої адаптації. Саме вона, на думку автора, є інструментом у вирішенні такої проблеми, як формування у нового працівника потрібного рівня виробництва і якості в більш короткі терміни. Є. Маслов розрізняє активну адаптацію, коли особа прагне впливати на середовище для того, щоб змінити його (зокрема і ті норми, цінності, форми впливу і діяльності, які він повинен засвоїти), і пасивну, коли він не прагне до такого впливу та змін. Автор пропонує розглянути виробничу адаптацію в трьох аспектах: психофізіологічному, професійному та соціально-психологічному.

Важливим моментом у дослідженні автора є увага до тривалості процесу адаптації. Як початок адаптації автор розглядає початок діяльності працівника в нових умовах, а щодо закінчення процесу виникають певні сумніви, спричинені змінами факторів зовнішнього середовища трудової діяльності працівника та змін самого працівника. Автор запропонував поняття “межа адаптації”. Для визначення межі процесу адаптації можна використовувати певну кількість показників, які характеризують окремі аспекти адаптації, або систему показників, а саме суб’єктивні та об’єктивні показники. Інший підхід до оцінки виробничої адаптації формується з характеристики та результатів кожного з аспектів. Для характеристики психофізичної адаптації використовують показники виробітку, енергозатрат та стану здоров’я працівника. Професійну адаптацію характеризують такі показники, як ступінь освоєння норм часу та якість виробництва чи надання послуг. До показників, які характеризують соціально-психологічну адаптацію, Є. Маслов відносить рівень психологічного задоволення новим для працівника виробничим середовищем загалом та типом взаємовідносин із товаришами, адміністрацією, задоволення своїм становищем у колективі [24].

Проаналізовані концептуальні підходи дають змогу визначити спільні підходи щодо функціональної спрямованості соціальної адаптації, а саме потреби, які є джерелом формування мотивів активності людини, одним із важливих моментів якої є цілепокладення. Потреби в житті людини є рушійною силою у процесі реагування особистості на соціальну ситуацію, тобто на ті зміни в соціальному середовищі, що вже відбулися чи відбуваються. Отже, соціальною адаптованістю особистості вважають той поточний результат процесу соціальної адаптації, який можна охарактеризувати як здатність людини задовольняти свої потреби на прийнятному для себе рівні у певній ситуації у конкретному соціальному середовищі.

Щодо соціалізації, вона може виконувати різні функції при реалізації соціальної активності особистості. В одних випадках ступінь соціалізованої особистості може сприяти її соціальній адаптації, в інших – перешкоджати входженню у відносно нове для неї середовище. Це зумовлено передусім тим, що соціальні установки, ціннісні орієнтації і соціальні стереотипи особистості не завжди співпадають із вимогами середовища її життєдіяльності. Часто ситуація висуває вимоги, що не відповідають надбаним у процесі соціалізації знанням, здібностям, навикам. Об'єктивна необхідність у соціальній реадaptaції спонукає особистість активно набувати якостей, що відповідають певній соціально реадaptованій ситуації.

Отже, професійна адаптація однаково важлива як для організації, так і для самого працівника. Безумовно, для будь-якої організації персонал є основою успішного функціонування. Своєю чергою, для працівника, який проводить на роботі більшу частину свого часу, значення має психологічний комфорт та задоволення умовами праці загалом.

Висновки

Проведений аналіз наукових досліджень із проблеми професійної адаптації персоналу свідчить, що думки більшості авторів співпадають, якщо виникає питання значимості процесу входження людини в новий колектив, у нову організацію чи підвищення по кар'єрній драбині і, як наслідок, виконання нових повноважень. Дослідники зазначають, що лише відповідальне ставлення та використання ефективних методів у підходах до професійної адаптації може застерегти організацію від плінності кадрів, скорочення витрат ресурсів організації та підвищення психологічної стійкості працівників в умовах стресових ситуацій. Таким чином, можемо зробити висновок про необхідність зміни, передусім ставлення до професійної адаптації державних службовців у сучасній управлінській практиці. Ця зміна ставлення повинна відображатись як у науково-практичному опрацюванні механізмів професійної адаптації державних службовців, так і в наступному детальнішому нормуванні процедури професійної адаптації через законодавство про державну службу.

Щодо змістового наповнення процесу професійної адаптації державних службовців, то проведений аналіз свідчить про рівнозначність їх структурних компонентів – психологічного, соціального і управлінського, що також необхідно обов'язково врахувати при наступній розробці механізму професійної адаптації державних службовців. Це може стати предметом подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

Література

1. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. – 8-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 831 с.
2. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=66149&cat_id=36406&ctime=1176276928611/.
3. Хутка С. Соціальна адаптованість особистості: концептуалізація поняття // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2007. – №2. – С. 164, 165.
4. Соціологія: Навчальний словник-довідник для студентів / За заг. ред. В. М. Пічі. – К.: Каравела, 2002. – С. 7; 341.
5. Спенсер Г. Досвід науковий, політичний і філософський // www.i-u.ru/biblio/archive/spenser_oputy.

6. Шибутани Т. Социальная психология. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. – 539 с.
7. Фром Э. Бегство от свободы // <http://www.philosophy.ru/library/fromm/02/0.htm>.
8. Там же.
9. Піча В. Соціологія. – К.: Каравела, 1999. – С. 70, 71.
10. Социальная психология личности в вопросах и ответах / Под ред. В. А. Лабунской. – М.: Гардарики, 1999. – С. 34 – 37.
11. Хутка С. Соціальна адаптованість особистості: концептуалізація поняття... – С. 164, 165.
12. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами... – 831 с.
13. Савченко А. Управління розвитком персоналу. – К.: Вища школа, 1999. – С. 194 – 199.
14. Деслер Г. Управление персоналом. – М.: Бинوم, 1997. – С. 147 – 150.
15. Балабанова Л., Сардак О. Управління персоналом. – К.: ВД “Професіонал”, 2006. – С. 268 – 273.
16. Савельева В., Єськов О. Управління персоналом: Навчальний посібник. – К.: ВД “Професіонал”, 2005. – 336 с.
17. Там само. – 336 с.
18. Искусство менеджера: Практическое пособие. – М.: Бинум, 1998. – 272 с.
19. Виханский О., Наумов А. Менеджмент. – М.: Гардарики, 2001. – С. 69, 70.
20. Веснин В. Практический менеджмент персонала. – М.: Издательская группа “Юрист”, 2003. – С. 177 – 181.
21. Там же. – С. 177 – 181.
22. Там же. – С. 177 – 181.
23. Управление персоналом организации: Учебник / Под. ред. А. Кибанова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 638 с.
24. Маслов Е. В. Управление персоналом предприятия: Учебное пособие. – Москва: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. – 258 с.

I.Chornobyl

CONTEMPORARY APPROACHES TO THE PROCESS OF PUBLIC SERVANTS ADAPTATION

The article considers issues of contemporary approaches to the problem of public servants adaptation. Sociological, psychological and managerial components of the adaptation are analyzed, their role and effect on the process's success.

Key words: adaptation, socialization, social adaptation, introduction to organization, introduction to position, personnel management, personnel policy.

УДК 342.4:352.07(4/9)

І. Дробот

СТАН КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано конституційно-правове гарантування місцевого управління та місцевого самоврядування. Розглянуто організаційне структурування систем та інституціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн в аспекті гарантування.

Ключові слова: країна, держава, місцеве самоврядування, гарантування, конституція, закон, системне явище, організаційно структурований інститут, необхідна умова гарантування, достатня умова гарантування, орган місцевої влади, орган місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як суб'єкт врегулювання суспільних відносин у силу низки об'єктивних та суб'єктивних чинників потребує певних умов для організації, функціонування та розвитку. Характерною ознакою у створенні зазначених умов є функціональна особливість його здійснення. Суть цієї особливості полягає у тому, що у врегулюванні суспільних відносин місцеве самоврядування, на відміну від державного управління як функції держави, виконує функцію і держави, і громадянського суспільства. Реалізація означеного функціонального дуалізму супроводжується для нього низкою певних “незручностей”, які за зміни політичних, правових, організаційних, економічних чи інших обставин можуть негативно впливати на виконання своєї суспільної місії з організації життєдіяльності на місцевому рівні, децентралізації державного управління, формування демократичних засад суспільного розвитку.

З огляду на це, логічним і закономірним є забезпечення йому відповідних, сприятливих умов для функціонування та розвитку. Гарантування цих умов, зазвичай, обумовлюється Конституцією країни, законами та підзаконними актами.

Конституційно-правова легалізація місцевого самоврядування вказує на визнання і гарантування державою його як інституту врегулювання суспільних відносин та за своєю сутністю є *необхідною* умовою його виникнення і функціонування в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління. Ставлення ж до місцевого самоврядування як до системного суспільного явища свідчить про готовність держави створити для нього ще й *достатню* умову гарантування, яка полягає у залученні до здійснення державно-владних відносин ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення.

Дослідженню питань конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування у вітчизняному науковому середовищі приділяється значна увага. Зокрема дослідники П. Біленчук, М. Баймуратов, О. Бориславська, Ю. Делія, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Орзіх, О. Сушинський, І. Щебетун, В. Шаповал у своїх роботах зосереджують увагу на питаннях конституційно-правового забезпечення саме вітчизняної системи місцевого самоврядування. Водночас, дослідження світового досвіду організації, удосконалення та розвитку місцевого самоврядування здійснюються епізодично і є

фрагментарними. Ще менше уваги приділяється вивченню цього досвіду у контексті гарантування місцевого самоврядування.

Мета публікації полягає у вивченні та узагальненні зарубіжного досвіду організації конституційно-правового, організаційного, інституційного забезпечення систем місцевого управління та самоврядування в аспекті гарантування його здійснення.

Завданням статті є аналіз конституційно-правових норм, актів, організаційних засад у зарубіжних країнах із різним державним устроєм в аспекті ставлення держави до місцевого самоврядування як до суб'єкта урегулювання суспільних відносин, а відтак чинника *необхідної* умови гарантування його здійснення.

Регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим. Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади [1].

Таку ж деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлює (ст. 162 – 166) Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. [2].

Конституція Італії 1947 р. (ст. 114 – 133) визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції і громади, деталізує структуру органів місцевого самоврядування і доволі розлого викладає їх повноваження [3].

Аналогічні положення містяться у Конституції Португалії 1976 р. (ст. 237 – 266), яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування, обумовлює на усіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії – жунта; муніципії – муніципальна палата; адміністративної області – обласна жунта) [4].

У Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави – муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання – при провадженні усіх своїх справ користуються автономією [5].

Втім, не у всіх країнах має місце широка конституціоналізація місцевого самоврядування. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню відведені усього кілька статей (ст. 92 – 95), в яких значаться загальні формулювання, причому без його структурування [6]. Ст. 92 лише вказує на те, що правила організації та діяльності місцевих громадських самоврядувань, визначаються законом відповідно до принципу місцевої автономії. Водночас зміст, який вкладається у поняття автономії, Конституція Японії не роз'яснює [7].

У Конституції Швеції, прийнятій 27 лютого 1974 р., місцевому самоврядуванню (§ 7, гл. 1) відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що “...у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів)). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть здіймати податки для виконання своїх завдань” [8].

Доволі загальна регламентація місцевого самоврядування у Конституції Франції 1958 р. У ст. 72 йдеться про те, що “... місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший місцевий колектив

створюється законом. Ці колективи вільно самоуправляються виборними радами в умовах визначених законом” [9].

Аналогічне регламентування місцевого самоврядування передбачає й прийнята 19 липня 1919 р. Конституція Фінляндії. Вона констатує (§ 51, розд. 4), що “...управління комунами повинно ґрунтуватися на громадянському самоуправлінні у відповідності до вимог, передбачених відповідними законами” [10].

Конституція Греції (ст. 102) від 11.06.1975 р. теж лише акцентує на тому, що “...управління місцевими справами є компетенцією органів місцевого самоврядування, першою ступінню яких є муніципалітети і громади”. Водночас значна увага приділяється питанню нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави [11].

Є конституції, де про місцеве самоврядування майже не йдеться. Переважно це стосується країн із федеративним державним устроєм (за виключенням Австрії). Зокрема у США регламентування функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Однак ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах не є однаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чії конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регулюванню управління. Йдеться про те, що одночасно зі закріпленими у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів [12].

У Конституції Індії (ст. 40) щодо місцевого самоврядування лише зазначено, що “...державна вживає заходи щодо організації сільських панчатів і наділить їх такими повноваженнями, які можуть згодитися для того, щоби вони функціонували у якості самоврядних одиниць” [13].

Основний закон ФРН від 23.05.1945 р. (з наступними змінами і доповненнями до 20.10.1997 р.) щодо місцевого самоврядування (ст. 28) дає загальне означення про те, що “...в землях, районах та громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. Громадам має бути гарантоване право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти” [14].

Конституція Королівства Данія від 05.06.1953 р. обумовлює тільки те, що “...право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави провадження місцевих справ встановлюється законом” [15].

На ставлення держави до місцевого самоврядування, а відтак і на рівень його гарантування вказує не тільки факт закріплення місцевого самоврядування в конституціях держав, а й те, у якій формі і де (розділ, глава чи відділ основного закону конкретної країни) це зроблено. У федеральному конституційному законі Австрії від 10.11.1920 р. положення щодо місцевого самоврядування викладені у підрозділах “В” (“Столиця союзу Відень”) і “С” (“Громади”), що є у розділі “Законодавча та виконавча влада земель” [16]; в Конституції Бельгії 1831 р. – у главі “Установи провінційні або громадівські”, яка міститься у розділі III “Державна влада”; у Конституції Португалії 1976 р. – у розділі “Місцеві самоуправні одиниці”; в Конституції Франції 1958 р. – у спеціальному розділі “Територіальні колективи” [17]; у конституції Болгарії 1991 р. – в главі “Місцеве самоврядування і місцева адміністрація” [18]; у Конституції Монголії 1992 р. – в главі “Адміністративно-

територіальні одиниці Монголії, їх управління” [19]; у Конституції Японії 1947 р. – в главі “Місцеве самоврядування” [20].

У розвиток положень конституції гарантування місцевого самоврядування здійснюється також чинним законодавством. До того ж можуть прийматись як профільні закони про місцеве самоврядування, так і закони про місцеве управління, які регулюють діяльність органів місцевих державних адміністрацій, їх взаємодію з представницькими органами окремих адміністративно-територіальних одиниць. Прикладом загальних законів може слугувати Комунальний закон 1977 р. у Швеції, Закон “Про місцеве самоврядування” 1947 р. в Японії, Закон “Про організацію діяльності органів місцевого управління” 1974 р. у Новій Зеландії, Акт про місцеве управління 1972 р. у Великобританії тощо. Ці закони, зазвичай, регламентують утворення та організацію діяльності представницьких органів регіонального та низового рівня, їх компетенцію, обумовлюють шляхи формування джерел фінансування їх діяльності, визначають порядок оскарження їх рішень [21].

Має певну специфіку правове регулювання місцевого самоврядування у деяких англосаксонських країнах. Так, правовий статус представницьких органів у США визначають муніципальні хартії, які є у більшості муніципалітетів цієї країни. Трактують термін “хартія” має у цій країні двояке змістовне наповнення. Під першим (вужким) розуміється єдиний документ, який об’єднує усі норми, що регламентують діяльність конкретного муніципалітету. Друге (широке) трактування містить у собі сукупність законів штату, що регулюють діяльність відповідного муніципального підрозділу, навіть за умови, якщо вони не зібрані в один документ. Йдеться про усі відповідні положення конституції штату, закони та положення загального права у доповнення до документу, який безпосередньо визнається як хартія [22].

Досвід конституційного регламентування місцевого самоврядування у різних країнах свідчить про його неоднозначне відображення у суспільній уяві, неоднакову роль у державно-владних відносинах, а відтак вказує на різну ефективність виконання ним своєї місії у досягненні задекларованої, зазвичай, кожною державою мети – побудови соціальної держави. Це означає, що проблема гарантування місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження не тільки в аспекті конституціоналізації його як системного суспільного явища у політичній системі суспільства, а й уточнення в аспекті функціонально-інституційної ідентифікації як організаційно структурованого інституту.

У своєму дослідженні А. Черкасов вказує на те, що інституціонування місцевих органів будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а в федеративних – до компетенції суб’єктів федерації. Адміністративно-територіальні одиниці створюються насамперед з метою зручності управління і, зазвичай, служать просторовим переділом діяльності місцевої влади, який не завжди передбачає створення у кожній адміністративно-територіальній одиниці представницьких органів. Автор “прив’язує” створення низових представницьких органів до системи адміністративно-територіального поділу, яку класифікує як дволанкову (Данія, Коста-Ріка, Фінляндія, Японія), трьохланкову (Італія, деякі штати Індії, Кенія), чотирьохланкову (Німеччина, Камерун, Сенегал) і п’ятиланкову (Франція). Низовими одиницями, на думку автора, можуть бути кілька сіл (Бангладеш), міські райони (в багатьох великих містах світу) і навіть квартали (наприклад, в Індонезії). Середню ланку адміністративно-територіального поділу складають одиниці вищого

рівня (наприклад, області і провінції – в Італії; префектури – в Японії; кантони, округи, департаменти і регіони – у Франції) [23].

Вагомим чинником, що впливає на інституалізацію місцевого самоврядування визнано неоднакове співвідношення самоврядної та адміністративної складових у місцевому управлінні. Перевага тієї чи іншої складової в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць Л. Ентін пояснює історичними, географічними і демографічними особливостями, політичним режимом, а також правовою системою кожної окремої країни. Для країн континентального права в місцевому управлінні ваговою, як ми вважаємо, є роль представника центральної влади, тобто так званого “прямого державного управління на місцях” [24].

Домінування прямого державного управління на місцевому рівні, що охоплює усі адміністративно-територіальні одиниці, характерне переважно для країн, що розвиваються. У розвинутих країнах воно поширюється, зазвичай, на регіональному рівні. В Італії, Швеції, Греції, Іспанії представники центрального уряду на місцях (комісар, губернатор, префект) очолюють і координують діяльність державних служб на відповідних територіях (область, префектура, провінція), здійснюють нагляд за органами місцевого самоврядування, контролюють процес управління у сферах юстиції, поліції, залізниці тощо. Поширення їх повноважень на низовий рівень місцевого управління майже не трапляється [25]. Виключенням серед розвинутих країн є Бельгія, де нагляд за муніципальним управлінням може бути відданий призначеному центральним урядом секретарю муніципалітету [26].

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить також про те, що пряме державне управління на місцях відіграє, зазвичай, позитивну роль у місцевому управлінні. Підсилюючи значимість державних інтересів перед місцевими, воно тим самим підвищує ефективність всієї виконавчої гілки влади. Водночас у країнах, що розвиваються пряме державне управління на місцях може вступати у протиріччя з місцевим самоврядуванням і навіть підміняти його. Така “взаємодія” цих двох суб’єктів врегулювання суспільних відносин негативно впливає на демократизацію державного управління на загал та місцевого зокрема. Це призводить до розвитку різних антидемократичних процесів, які врешті-решт спричиняють порушення прав населення країни. Так, у Індії за цієї причини вибори до органів місцевого самоврядування не всюди проводяться регулярно. У багатьох штатах вибори до органів сільського самоврядування – панчатів проводяться з інтервалом, що перевищує передбачений законодавством штатів у 2 – 3, а інколи і у 5 разів [27].

В умовах сучасного державотворення інституціонування як чинник гарантування місцевого самоврядування переважно охоплює два види органів: місцевий представницький орган, що обирається місцевим населенням адміністративно-територіальної одиниці, і виконавчий орган (мер, бургомістр, голова тощо), який підпорядковується представницькому органу і здійснює оперативне управління місцевими справами.

Існують різні підходи у формуванні органів місцевого самоврядування. Вибір того чи іншого підходу, знову ж таки, впливає на рівень гарантування місцевого самоврядування.

Щодо формування представницьких органів (рада, збори, асамблея тощо), то світовий досвід свідчить про те, що вони, зазвичай, обираються населенням адміністративно-територіальної одиниці загальними прямими виборами. Хоча є й випадки, коли члени представницького органу призначаються органами виконавчої влади вищого рівня. Така практика зустрічається у деяких країнах “третього світу”

(Таїланд), де одночасно з виборами у місцеві асамблеї законодавством допускається також і призначення їх окремих членів. Правда тут має дотримуватись обов'язкова умова, згідно з якою кількість призначених не повинна переважати над кількістю обраних членів [28].

Вагомим чинником гарантування ефективного функціонування місцевого самоврядування є кількісний склад представницького органу. Зазвичай, його формування прив'язується до кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Так, в Австрії кількість членів муніципальної ради коливається від 9 до 100 членів, у Бельгії – від 5 до 55, в Італії – від 15 до 80, у Норвегії – від 13 до 85, у Данії – від 5 до 35 (винятком є лише муніципальна рада Копенгагена, у якій ця кількість жорстко регламентована і становить 55 членів) [29].

Жорсткою є регламентація кількісного складу органів місцевого самоврядування у Франції, де згідно із Кодексом комунальної адміністрації (ст. 16), чисельність муніципальної ради, до останньої реформи, могла налічувати від 9 до 48 членів. Однак після укрупнення первинних адміністративно-територіальних одиниць, що відбулося після адміністративної реформи 1982 р., чисельний склад для комун від 3,5 до 5,0 тис. жителів був збільшений із 23 до 27, а для комун, що налічували більше 300,0 тис. жителів, – із 48 до 69 [30]. Дещо іншого представницького статусу після адміністративної реформи набули такі великі міста, як Париж, Марсель та Ліон, для яких, як виняток, встановлена кількісна межа відповідно 163, 101 та 73 депутати [31].

Окрім чисельності населення, критеріями, за якими формуються представницькі органи місцевого самоврядування, можуть слугувати історична значимість, загальний рівень розвитку, доходи адміністративно-територіальної одиниці тощо. За цього критерії формування представницьких органів можуть бути різними навіть у межах однієї країни. Зазвичай таке трапляється у країнах із федеративним державним устроєм. Так, у США у різних штатах існують свої критерії. У більшості штатів основною вимогою до поселення, що прагне отримати статус низового самоврядного органу (муніципалітету), є кількість населення. Її нижня межа може коливатись від 75 жителів до 300 [32].

В Індії кількісним бар'єром для створення муніципальної ради є адміністративно-територіальна одиниця з населенням не менше 5 тис. осіб. Водночас при формуванні цього органу повинна виконуватись, ще й додаткова умова, згідно з якою с населеного пункту не повинно бути зайнятим у сільському господарстві, а щільність населення має бути не меншою за 1 тис. осіб на 1 кв. милію [33]. У великих містах Індії з такою представницькою формою організації місцевого управління, як “муніципальна корпорація”, крім вимоги щодо чисельності населення, потрібно, щоби річний дохід відповідного міста становив не менш як 10 млн. рупій [34].

Однак, все ж до головних чинників, що спричиняють створення власних муніципалітетів (наприклад, у США), можна віднести: прагнення громад до самостійної організації життєдіяльності у своїй адміністративно-територіальній одиниці; незадоволення набором та якістю послуг, що надаються населенню на об'єднаних територіях; прагнення набути більшої політичної вагомості та впливу у межах графства і штату з метою отримання додаткових субсидій із бюджетів федерації та штату, які не передбачені для об'єднаних територій [35].

Обов'язковою складовою місцевого самоврядування (муніципального управління) є виконавчі органи. Вони є мірилом гарантування місцевого

самоврядування, оскільки своїми діями значною мірою визначають його ефективність в організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління. Інституціонування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється за різними підходами та організаційно-правовими засадами. Різноманітність підходів у формуванні виконавчих органів пояснюється тим, що інколи вони можуть виконувати ще й деякі функції державної адміністрації.

У світовій практиці формування виконавчих органів місцевого самоврядування доволі часто трапляється підхід, за яким місцеві представницькі органи вибирають виконавчий (зазвичай одноособовий) орган зі свого складу. Так поступають, наприклад, у деяких штатах США і Канади. За відомою системою “слабий мер – рада”, мер обирається саме зі складу ради. Обраний за цією системою мер (США) наділяється лише представницькими і контролюючими функціями, а управління місцевими справами здійснюється через галузеві комітети. Саме тому мер і називається “слабим”, що він не бере безпосередньої участі і не несе відповідальності за реалізацію усієї місцевої політики [36].

Така ж практика існує й у деяких землях ФРН де місцевий виконавчий орган – бургомістр теж обирається радою і є її головою. Водночас він є не тільки вищою посадовою особою місцевого самоврядування, а й наділений одночасно повноваженнями голови уряду відповідної землі. Це надає йому право опротестовувати рішення ради і у цьому зв’язку призупиняти їх виконання [37].

В Англії одноособовий виконавчий орган муніципальної ради – голова – та адміністративно-територіальних одиниць зі статусом міста – мери і лорд-мери – обираються кожного року і як “слабі” мери у США, насправді не мають реальних виконавчих функцій. Вони виконують роль головуючого на засіданнях ради та представницькі функції поза її межами [38].

В Індії рада муніципальної корпорації обирає свого голову (мера) і його заступника зазвичай на один рік. Мер є переважно номінальним главою корпорації з виконанням представницьких функцій. Реальна ж виконавча влада зосереджена в руках представника державної адміністрації – комісара корпорації, який призначається урядом відповідного штату. В індійських же муніципальних радах виконавча влада ділиться між головою та секретарем, який призначається урядом штату. У деяких штатах секретар призначається радою, але за згоди уряду штату [39].

Характерною особливістю одноособового виконавчого органу у контексті гарантування місцевого самоврядування є відповідальність посадових осіб та муніципальних службовців. У цьому аспекті рівень відповідальності, а відтак і рівень гарантування, залежить від поєднання виконавчим органом місцевого самоврядування повноважень виконавчої влади. Так, у Австрії, де одноособовий виконавчий орган – бургомістр – обирається з членів ради, він за свою діяльність несе відповідальність як перед радою, так і перед губернатором землі. За умисне порушення закону або за недбалість він може бути відсторонений від своєї посади губернатором землі, якщо він здійснював повноваження федеративної виконавчої влади, і урядом землі, якщо він здійснював повноваження в сфері виконавчої влади землі [40].

Відповідальність одноособового виконавчого органу, обраного зі складу ради, може мати і певні особливості. У Франції, де муніципальна рада комуни обирає мера і його помічників, якщо мер, виступаючи як представник центрального уряду, наносить будь-кому шкоду, то відповідальність за її відшкодування бере на себе держава, а не комуна. Проте, за зловживання службовим становищем

розпорядженням міністра внутрішніх справ мер може бути відстороненим від посади на три місяці, а за зумисне порушення закону декретом уряду – знятий зі свого поста [41].

Формування одноособових виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом обрання зі складу представницького органу здійснюється й в інших країнах Європи (Іспанія, Данія тощо), країнах латинської Америки (Мексика), а також у деяких країнах Сходу (Єгипет).

Інституалізація місцевого самоврядування не обмежується лише формуванням одноособових виконавчих органів. Поширеним у світовій практиці є досвід формування й колегіальних виконавчих органів. Найвідомішою практикою формування колегіальних виконавчих органів є “радянська” модель місцевого управління. Тут ради народної влади з числа своїх членів формують виконавчий комітет, який зі свого складу обирає голову, його заступника і секретаря, а ті, своєю чергою, затверджуються відповідною радою і є одночасно головою, заступником голови та секретарем самої ради [42]. Формування виконавчих органів за форматом “радянської” моделі місцевого управління у сучасному державотворенні майже не трапляється. Насьогодні воно є характерним лише для поодиноких держав радянського спрямування і у різних модифікаціях поширене в Китаї, КНДР і на Кубі [43].

Так, згідно з Законом Китайської Народної Республіки “Про організацію місцевих зборів народних представників та місцевих урядів різних ступенів” 1979 р. (ст. 48), виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди. Вони відповідальні перед представницькими органами відповідних ступенів та державними адміністративними органами вищого рівня. Їх роботою керують губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів, начальники повітів, начальники районів, волосні старшини та сільські старости [44]. Така наскрізна підпорядкованість виконавчих органів насправді зайвий раз вказує на доволі умовне поняття “місцевого самоврядування” у “радянській” моделі місцевого управління.

Проте досвід формування колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування свідчить про його значне поширення й у розвинутих країнах Європи та світу. Така практика існує у Бельгії, Голландії, Данії, Італії, Канаді, Німеччині, Португалії, Швеції тощо. Треба зазначити, що кожна країна в інституціонуванні місцевого самоврядування має свої особливості, які надають виконавчим органам різного ступеню самостійності, повноважень, відповідальності, а відтак і гарантування його як системного суспільного явища на загал. Так, в Італії виконавчі органи місцевого самоврядування усіх рівнів (джунти) утворюються відповідними представницькими органами і несуть перед ними відповідальність за свою діяльність [45].

У Португалії колегіальні виконавчі органи формуються представницькими органами трьох рівнів – парафії, муніципії та адміністративної області. До того ж, до виконавчого органу на рівні області – обласної жунти – приставлений Радою Міністрів свій представник, чия компетенція поширюється на усі виконавчі органи, що існують на відповідній території [46].

У Німеччині формування виконавчих органів диктуються федеративним політично-територіальним устроєм. Так, на низовому рівні колегіальний виконавчий орган – магістрат – на території усіх земель формується шляхом обрання зі складу представницького органу 6 – 12 членів разом із бургомістром. Проте на районному

рівні (повіту) колегіальний виконавчий орган – повітовий комітет – в одних землях формується зі складу представницького органу – крейстага, в інших – мандати представницького і виконавчого органу суміщати не дозволяється [47].

У Канаді формування колегіального виконавчого органу – комітету – здійснюється з членів муніципальної ради, а мер (особливо у великих населених пунктах) обирається всіма виборцями населеного пункту. Мер веде усі засідання муніципальної ради й за посадою є членом усіх його внутрішніх спеціалізованих органів – комісій, комітетів, агентств, бюро. Однак “...він має владу як керівник колективного діючого муніципалітету, а не носій одноособових повноважень, як в окремих містах США, де “сильні” мери практично самостійно формують основні статті муніципального бюджету й призначають частину місцевих чиновників. Офіційна влада є колективною, а не індивідуальною” [48].

У Бельгії та Голландії специфіка формування колегіального виконавчого органу полягає у тому, що члени його обираються з числа муніципальної ради, а у великих містах мер (бургомістр) за поданням тієї ж ради призначається главою держави. Цим підкреслюється двоякий статус найвищої посадової особи місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, згідно із яким він одночасно виконує функції і глави місцевої адміністрації, і агента центрально уряду з повноваженнями контролю за діяльністю місцевих представницьких органів [49].

Існує також практика, за якою формування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється безпосередньо населенням. Так, в Японії конституційно обумовлено, що “...головні посадові особи органів публічної влади, члени їх зборів та інші визначені законом місцеві посадові особи, обираються населенням, яке проживає на території відповідних місцевих органів публічної влади, шляхом прямих виборів” [50]. Треба зазначити, що до “головних посадових осіб” публічної влади в Японії належать губернатори в префектурах, мери в муніципалітетах і старости у селах. Кожен із них наділений певною незалежністю щодо відповідного представницького органу і у разі необхідності може взяти на себе виконання його функцій, а у випадку виникнення розбіжностей у прийнятті рішення – взагалі розпустити його. Такий підхід у функціональному аспекті нагадує пряме державне управління. Водночас для ради і виборців передбачена можливість зняти губернатора чи мера з посади (3/4 голосів ради) або відізвати їх за ініціативою 1/3 кількості виборців [51].

У багатьох великих містах США виконавчий орган місцевого самоврядування формується за системою “сильний мер – рада”, основою якої є принцип єдиноначальності. Згідно із цим принципом обраний населенням мер самостійно вирішує переважну більшість питань біжучого управління, відповідає за стан та виконання місцевого бюджету, назначає та звільняє муніципальних службовців, наділений правом зволікального вето на рішення муніципальної ради тощо. “Сильним” мера роблять не лише широкі повноваження в організації життєдіяльності, а й те, що він має можливість на свій розсуд формувати команду помічників-професіоналів і на практиці впливати не тільки на реалізацію політики представницького органу, але й на її формування [52]. Такий підхід надає виконавчому органу додаткової вагомості в організації життєдіяльності на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, однак, зважаючи на прямий мандат виборців, спричиняє, зазвичай, певні непорозуміння і проблеми у відносинах із представницьким органом.

Із наведеного вище можна зробити певні узагальнення, висновки та пропозиції.

1. Аналіз конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування вказує на не однакове ставлення до цього системного суспільного явища з боку держави. У країнах з унітарним державним устроєм конституційно-правове забезпечення є більш деталізоване, ніж у Федераціях. У Федераціях регламентування місцевого самоврядування здійснюється суб'єктами федерації. Це дає можливість враховувати особливості регіону при регулювання суспільних, економічних, соціальних, культурних та духовних відносин. Зате в унітарних державах конституційно-правове забезпечення націлене насамперед на організацію контролюючих функцій держави над суб'єктами місцевого самоврядування.

2. Аналіз організаційних засад функціонування місцевого самоврядування вказує на виражену тенденцію розвитку інституту делегування повноважень функцій держави органам місцевого самоврядування. Водночас зростає тенденція контролю держави за виконанням цих функцій та розширення повноважень представників держави на місцевому рівні щодо впливу на виконавчі органи місцевого самоврядування.

3. У більшості країн інституціонування місцевих органів будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а в федеративних – до компетенції суб'єктів федерації. Формування низових представницьких органів відбувається з дотриманням основних постулатів демократії, здійснюється на засадах прямої виборності і структурується відповідно до системи адміністративно-територіального поділу у дво-, трьох-, чотирьох- і п'ятиланкову системи.

Зарубіжний досвід організації конституційно-правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціонування органів місцевого самоврядування насамперед вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Держава вбачає у місцевому самоврядуванні рівноправного суб'єкта з організації життєдіяльності на місцевому рівні, партнера у питаннях децентралізації державного управління, потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу в країні. Об'єктивація державою місцевого самоврядування у такому контексті є гарантуванням його існування як системного суспільного явища і порукою ефективного функціонування як організаційно структурованого інституту. Досвід гарантування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах потребує подальшого вивчення, узагальнення і трансформування у вітчизняну практику.

Література

1. Австрийская Республика. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
2. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1997. – С. 135.
3. Там же. – С. 416.
4. Там же. – С. 586.
5. Испания. Конституция и законодательные акты / Пер. с исп. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
6. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. – М., 1960. – С. 733, 734.

7. Фарберов Н. П., Щетинин Б. В. Государственное право буржуазных стран. – М., 1950. – С. 55.
8. Конституции государств Европейского Союза... – С. 702.
9. Французская Республика. Конституции и законодательные акты / Пер. с франц.; Ред. кол.: В. А. Туманов (пред.) и др. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
10. Конституции государств Европейского Союза... – С. 622.
11. Там же. – С. 285.
12. Мишин А. А. Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе // Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: МГИМО, 1986. – С. 56–64.
13. Constitution of India. – New Delhi: Gov. of India publ., 1980. – 421 p.
14. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23.05.1945 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20.10.1997 г.). – Бонн, 1998. – 136 с.
15. Конституции государств Европейского Союза... – С. 313.
16. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1985. – 430 с.
17. Конституции государств Европейского Союза... – С. 585; 667.
18. Конституция Республики Болгария // Право и жизнь. – М., 1992. – №2. – С. 30–45.
19. Основной закон Монголии (Конституция) // Право и жизнь. – М., 1992. – №3. – С. 67.
20. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана ... – С. 734.
21. Моргунова М. А. Государственный строй Швеции. – М.: МГИМО, 1983. – С. 102.
22. Мишин А. А. Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе... – С. 56–64.
23. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М., 1994. – С. 24.
24. Государственное право буржуазных и освободившихся стран / Отв. ред. И. П. Ильинский, Л. М. Энтин. – М.: Международные отношения, 1988. – 479 с.
25. Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.; Конституции государств Европейского Союза... – С. 124.
26. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М.: Наука, 1984. – С. 39.
27. Плеханов М. А. Представительная демократия в Индии: Эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии. – М.: Наука, 1991. – С. 159–190.
28. Constitution of the countries of the world. Thailand. – N.-Y.: Oceana, 1979. – 26 p.
29. Political parties and coalitions in European local government / Ed. C. Mellors, B. Pijnenburg. – London: Routledge, 1989. – 311 p.
30. Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов. – М.: Наука, 1985. – 192 с.
31. Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
32. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М.: Наука, 1987. – 144 с.
33. Rao N. R. Municipal finance in India: Theory and practice. – New Delhi: Inter-India, 1985. – P. 57.

34. Muttalib M. A., Ali Khan m. a. Theory of local government. – New Delhi: Longman, 1982. – P. 76.
35. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде... – 144 с.
36. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). – М.: Издательство МГУ, 1971. – С. 26.
37. Основной закон Федеративной Республики Германии ... – С. 31.
38. Гарнер Д. Великобритания: Центральное и местное управление / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1984. – С. 289.
39. Органы местного управления в зарубежных странах ... – С. 43.
40. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1985. – С. 84.
41. Французская Республика. Конституции и законодательные акты: Пер. с франц. / Ред. кол.: В. А. Туманов (пред.) и др. – М.: Прогресс, 1989. – С. 129.
42. Барабашев Г. В. и др. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 51.
43. Республика Куба: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1980. – 479 с.
44. Китайская Народная Республика: Законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – 504 с.
45. Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.
46. Конституции государств Европейского Союза ... – С. 588.
47. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. – М.: Издательство МГУ, 1982. – С. 47.
48. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К.: УАДУ, 2001. – С. 27.
49. Political parties and coalitions in European local government... – P. 223.
50. Конституция Японии // Современные зарубежные конституции. – М.: МЮИ, 1992. – С. 269 – 284.
51. Органы местного управления в зарубежных странах ... – С. 48.
52. Органы власти штатов и местные органы управления в США / Отв. ред. В. М. Шамберг. – М.: ИМЭиМО, 1990. – С. 92.

I. Drobot

STATE OF CONSTITUTION-LEGAL GUARANTEEING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: FOREIGN EXPERIENCE

The constitution-legal guaranteeing of local government and local self-government is analysed. Organizational structure of the systems and institution of local self-government bodies of foreign countries is considered in the aspect of guaranteeing.

Key words: country, state, local self-government, guaranteeing, constitution, law, system phenomenon, organizationally structured institute, the necessary condition of guaranteeing, sufficient condition of guaranteeing, local power, local self-government bodies.

УДК 352.07:303.833.5

Л. Михайлишин

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто основні моделі організації місцевого управління, здійснено їх порівняльний аналіз. Показано різноманітність організаційних форм місцевого управління на прикладі США та Німеччини. Виокремлено критерії відмінності моделей організації місцевого управління зарубіжних країн.

Ключові слова: місцеве управління, англо-саксонська модель організації місцевого управління, континентальна модель організації місцевого управління, змішана модель організації місцевого управління, іберійська модель організації місцевого управління, радянська модель організації місцевого управління, форми міського управління: рада – мер, рада – менеджер, комісійна форма.

Залежно від устрою і форм внутрішніх суспільних та політичних взаємовідносин кожна держава має свої індивідуальні особливості, які, своєю чергою, впливають на особливі, унікальні в кожній країні відносини між загальнодержавними та місцевими владними інституціями, між органами державного управління та самоврядними інституціями. Проте, незважаючи на велику різноманітність цих взаємозв'язків, можна говорити не про індивідуальність, а про подібність систем місцевого управління. Метою статті є характеристика основних моделей організації місцевого управління та виокремлення критеріїв, за якими відрізняються ці моделі. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати основні моделі організації місцевого управління;
- здійснити їх порівняльний аналіз;
- розкрити різноманітність організаційних форм місцевого управління в різних країнах;
- виокремити критерії, за якими можна розрізняти основні моделі організації місцевого управління.

Об'єктом дослідження є організація місцевого управління в різних країнах, а предметом дослідження – особливості моделей організації місцевого управління.

Багато науковців, зокрема В. Григор'єв [1], доводять, що в світовій практиці сформувалися декілька моделей організації місцевої влади – *англо-саксонська* (англійська чи англо-американська), *континентальна* (європейська чи французька), *змішана* (гібридна) і *радянська*.

Також деякі науковці, зокрема П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний [2], О. Лазор [3], вирізняють, окрім перелічених вище моделей організації місцевого управління, ще *іберійську* модель (Португалія, Мексика, Бразилія), відповідно до якої управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані територіальними громадами представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування, які, стаючи головами відповідних рад, одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

У додаток до згаданих вище систем управління на місцях О. Лазор, А. Клікунов [4] виокремлюють нову, авторитарну за змістом, *радянсько-континентальну* модель управління на місцях, яка є своєрідним поєднанням радянської та континентальної моделей. Її характеризує те, що на всіх субнаціональних рівнях, за винятком сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування, одночасно функціонують виборні органи територіальних громад (ради) з дуже обмеженими повноваженнями та призначені представники центральної влади, що формують виконавчі органи місцевого управління (виконкоми); на низовому рівні сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування функціонують винятково виборні органи первинної територіальної громади, позаяк виконкоми у цих громадах є підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня.

В. Григор'єв [5] до перелічених вище моделей долучає ще *модель організації місцевого управління в країнах "третього світу"*. Як приклад, наводиться організація місцевого управління в Індії, основною характеристикою якої є запозичення основи з розвинутих демократичних країн, але водночас перенасичена жорстким адміністративним контролем. Для прикладу, більшість характеристик системи місцевого самоврядування Індії дуже подібні до системи місцевого самоврядування у Великобританії. Проте тут присутні і такі особливості, які абсолютно не властиві англосаксонській моделі організації влади на місцях. Тобто пряме державне управління на місцях через урядовців, яке охоплює всі рівні територіального поділу [6].

Для нашого дослідження найбільший зацікавлення являють країни з класичними моделями організації місцевого управління: англо-саксонською (Великобританія, США), континентальною (Франція, Італія, Польща) та змішаною системою (ФРН, Японія). Доцільно зауважити, що досвід саме цих країн із реформування системи самоврядування є необхідним та корисним для України.

Англо-саксонська модель (рис. 1) сформувалась у Великобританії – на батьківщині класичних муніципальних реформ. Вона діє також і в США, Канаді, Австралії та інших країнах із англо-саксонською системою права. Для цієї моделі характерним є відсутність уповноважених представників уряду, які опікуються виборними органами на місцях. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, які діють в межах наданих їм повноважень.

Низка країн із такою системою організації місцевого управління поряд із представницькими органами населення безпосередньо обирає і деяких посадових осіб. При цьому значними повноваженнями наділяються постійні і тимчасові комітети представницьких органів місцевої влади. Вони можуть бути галузевими – за конкретним напрямом муніципальної діяльності, функціональними – відповідно до найзагальніших, комплексних питань (комітет з кадрів, юстиції тощо) і територіальними – з питань комплексного розвитку конкретних районів.

Робота в комітеті, ознайомлення з рекомендаціями та висновками експертів дають можливість депутату стати компетентним у конкретній галузі, достатньо кваліфіковано оцінювати правові акти, встановлювати постійні тісні контакти з керівництвом відповідних підрозділів виконавчих структур і контролювати їх діяльність. Водночас зворотною стороною такої професіоналізації депутатів, яку вони отримують унаслідок постійної практичної управлінської діяльності, є звуження кола осіб, які займаються підготовкою важливих правових рішень, оскільки представницький орган здебільшого, прислухається до рекомендацій комітетів і приймає схвалені ними документи.

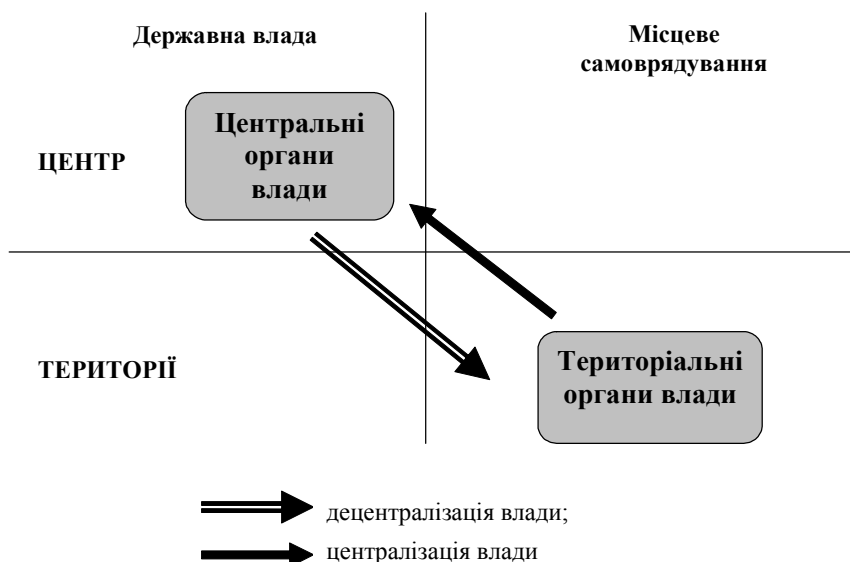


Рис. 1. Англо-саксонська модель організації місцевого управління

У Великобританії та окремих штатах США деякі комітети наділені ще і розпорядчими функціями. Вони управляють певними напрямками муніципальної діяльності і фактично відіграють роль виконавчого органу. Структура виконавчих апаратів місцевого управління в США є надзвичайно різноманітною, складність якої в США є результатом відмінностей у законодавстві штатів і самостійності рад у вирішенні питань організації виконавчих органів. Характерним принципом в організації апарату місцевого управління в США є принцип “стримувань і противаг”. Так, міських урядовців часто обирає безпосередньо населення, що забезпечує їм перевагу в відносинах із муніципальними радами. У містах США склалося три основні форми устрою виконавчих органів: рада – мер, рада – менеджер, комісійна модель, порівняльний аналіз яких подано в табл. 1. Кожна з цих форм має свої визначальні риси, переваги та недоліки.

Щодо розподілу повноважень, то в країнах із англо-саксонською моделлю утвердився принцип “позитивного регулювання” діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно до якого вони вправі здійснювати тільки такі дії, які передбачені законодавством.

Важливим джерелом компетенції місцевих органів (насамперед Великобританії) є судові прецеденти, які в багатьох випадках регулюють і конкретизують компетенцію місцевих органів, що встановлюється парламентськими актами.

Незважаючи на відсутність представника з центру на місцях, у країнах із англо-саксонською моделлю здійснюється загальний державний контроль над діяльністю місцевих органів. Так, наприклад у Великобританії такий контроль здійснює ціла низка міністерств і відомств, які послідовно змінюють один одного: управління місцевих органів влади; міністерство планування міста і села; міністерство місцевих урядів і планування; міністерство житлового будівництва і органів місцевої влади; міністерство місцевих органів; міністерство навколишнього середовища.

Таблиця 1

Організаційні форми міського управління в США

Назва форми	Функції		Дотермінове припинення повноважень мера	Недоліки моделі
	мера	ради		
1	2	3	4	5
сильний мер – слабка рада	– мера обирає все населення; – володіє правом вето на рішення ради; – самостійно та одноосібно керує адміністрацією; – формує кадровий склад аміні-страції; – відає питаннями бюджету	– має право відмінити вето мера кваліфікованою більшістю; – має контролюючі функції; – готує законодавчі рішення	через місцевий референдум	– концентрація влади в руках мера призводить до напружених відносин між радою і мером; – мер суміщає функції і політичного адміністративного керівництва
слабкий мер – сильна рада	– головує в раді; – у вирішенні кадрових питань мер повинен узгоджувати свої дії з радою; – має контролюючі функції; – виконує представницькі функції	– обирає мера з числа депутатів; – обирає секретаря міської ради, скарбника, податкового чиновника, прокурора; – здійснює управління місцевими справами через комітети	з ініціативи ради чи населення	– у містах зі складними соціально-економічними проблемами ця модель є неефективною, тому зараз вона використовується в невеликих містах
рада – менеджер	– мер не користується реальною владою; – головує в раді, виконує церемоніальні функції; – реальне управління здійснює менеджер, найнятий за контрактом	– обирає мера; – здійснює контролюючі функції; – формує комісію із прийняття менеджера	з ініціативи ради чи населення	– малі муніципалітети не мають достатніх фінансових ресурсів для найму менеджера
Комісійна	– мер може бути обраний безпосередньо населенням; – виконує представницькі функції; – головує на засіданнях ради комісіонерів	– функції ради виконує комісія; – обрані особи керують певною галуззю в господарстві міста; – може 3-поміж членів комісії обирати мера	з ініціативи населення	– відсутність достатньої кваліфікації в комісіонерів; – суміщення функцій законодавців та адміністраторів

Найпоширенішою формою державного контролю над органами місцевого самоврядування є інспектування. Наприклад, відповідно до закону про поліцію, Міністерство внутрішніх справ щорічно проводить інспектування поліційної служби. При незадовільних результатах перевірки уряд може санкціонувати такий захід, як передання на певний термін повноважень і служб муніципалітету іншим місцевим органам або чиновникам, яких призначає міністр. Урядові органи мають право проводити розслідування діяльності муніципалітетів. Ці розслідування здійснюють відповідні міністерства в підконтрольних їм місцевих службах. У США функціонування місцевого управління регулюється винятково штатами. Правовий статус закладів, що займаються питаннями місцевого управління, різноманітний: від структурного підрозділу в одних штатах, до департаменту – в інших. Вони регулюють фінансово-економічну і правову діяльність муніципалітетів, забезпечують їх необхідною інформацією, рекомендаціями тощо. Поряд із цим губернатори багатьох штатів можуть контролювати функціонування органів місцевого самоврядування шляхом видання виконавчих наказів, а також накладати вето на їх рішення [7].

Отже, англо-саксонська модель (Великобританія, Австралія, Канада, Нова Зеландія, США) визначається тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються. Цій моделі властивий такий набір принципів організації влади:

- “принцип позитивного регулювання” діяльності місцевих органів влади: обсяг їх повноважень установлюється шляхом докладного переліку їх прав та обов’язків. У випадку вчинення дій, що виходять за межі перерахованих норм, вони визнаються незаконними;

- відсутнє пряме підпорядкування органів місцевого самоврядування центру. Представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень. Комісії (комітети), що діють у структурі представницьких органів місцевої влади, наділяються широкими повноваженнями та правами у сфері прийняття рішень;

- відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях, тобто посадових осіб, які опікують представницькі органи місцевого самоврядування, що їх вибирає населення певних адміністративно-територіальних одиниць;

- виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування;

- система місцевих органів влади складається з різних організаційних форм, адже законодавчо установлені майже чіткі критерії розмежування компетенцій для міської та сільської місцевостей. Муніципалітети здебільшого створюються тільки у містах. Саме міському рівню надається особлива увага;

- загалом, властивий непрямий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюється через суд та центральні міністерства [8].

У континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці поширена *континентальна модель*, основою якої є поєднання “прямого державного управління на місцях” та місцевого самоврядування (рис. 2). Батьківщиною цієї моделі є Франція, тому часто її називають французькою. Для неї властиво пряме державне управління на місцях в усіх адміністративно-територіальних одиницях.

Так, у Франції комісар Республіки – це представник влади в департаменті. З метою забезпечення національних інтересів йому доручено вести нагляд за дотриманням законів, регламентів і урядових рішень. Під керівництвом міністрів він керує державними службами в департаменті. Аналогічне становище посідає комісар Республіки в реґіоні.

В Італії, муніципальна система якої належить до французького типу, в кожному адміністративно-територіальну одиницю скеровується агент центральної влади –

представник держави. У провінції таким представником є префект – призначений центральним урядом чиновник, який керує діяльністю державної адміністрації на довірений йому території. У комунах функції представника виконує синдако. Одночасно він є головою комунальної джунти (виконавчий орган). Синдако обирає комунальна рада. Вступаючи на посаду, він приносить присягу префекту провінції – представнику держави.

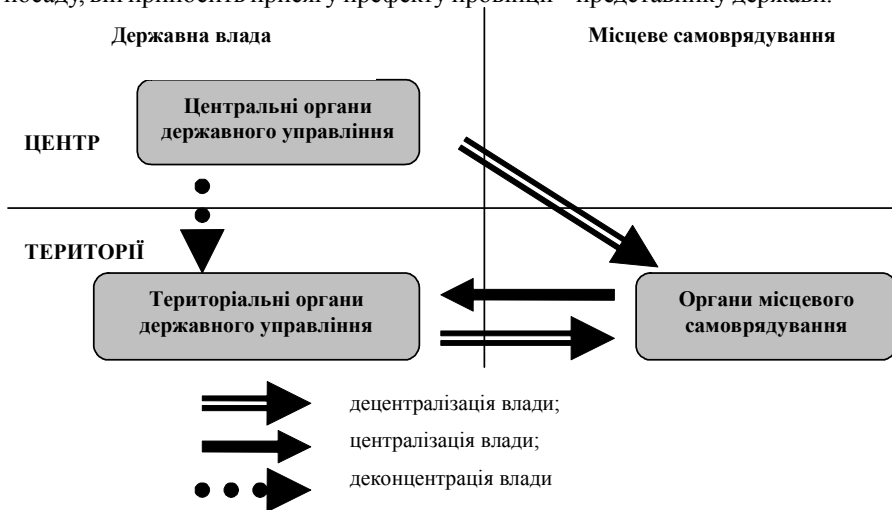


Рис. 2. Континентальна модель організації місцевого управління

В областях Швеції представником центру є губернатор, якого призначає і звільняє уряд без встановлення конкретного терміну перебування на посаді. Він контролює різні периферійні служби центральних відомств, поліційне управління області, представницькі місцеві органи.

Аналогічно функціонують префекти в префектурах Греції, губернатори в провінціях Іспанії. У Бельгії нагляд за муніципальними управлінням здебільшого здійснює муніципальний секретар, якого представляє центральний уряд. Представники центральної влади на місцях відіграють значну роль і в країнах Латинської Америки.

Для континентальної моделі характерним є також певне ієрархічне підпорядкування нижчих ланок вищим. Так, наприклад, Конституція Італії надає областям право контролю за законністю актів провінції та комун. Це положення отримало розвиток у законодавстві країни і обласних статутах.

У країнах з континентальною моделлю утвердився принцип “негативного регулювання” діяльності органів місцевого самоврядування, згідно з яким вони мають право здійснювати усі дії, які прямо не заборонені законом.

Отже, континентальна модель нагадує ієрархічну піраміду, за якою передаються різноманітні директиви, інформація у рамках якої на центральні органи влади активно працює ціла мережа їх агентів на місцях [9].

Континентальна, чи французька модель (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, деякі країни східної та центральної Європи та Латинської Америки) визначається розвинутою системою адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами і ланцюговою, ієрархічною системою командування. Виділяють два її різновиди:

– на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади; на

низовому рівні функціонують винятково органи первинної територіальної громади (Франція, Італія);

– на низовому рівні створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції та (чи) виборні органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад “природних” адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак).

Отже, принципи “континентальної” побудови місцевого управління такі:

– “принцип негативного регулювання”, згідно з яким місцеві владні органи мають право здійснювати усі дії, які прямо не заборонено законом. Обсяг і зміст повноважень місцевих органів визначається залишковою вільною просторою, яка за законом не надана іншим державним органам;

– переважає поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. Це має прояв у двох особливостях:

1) визначена підпорядкованість нижчих ланок вищим, зокрема може бути передбачено право здійснювати загальний та спеціальний контроль за законністю актів місцевих органів влади;

2) на місцях діють уповноважені центрального уряду (наприклад, у Франції це комісари);

– представницькі органи не створюються на певних регіональних (субрегіональних) рівнях (наприклад, у Франції їх немає в округах та кантонах);

– контроль за діяльністю органів влади місцевого самоврядування існує у різних формах та здійснюється з широкого кола питань;

– однотайна побудова системи органів влади місцевого самоврядування на місцевому рівні: правами муніципалітетів користаються як міські, так і сільські громади (незалежно від розмірів території та чисельності населення) [10].

У деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) функціонує змішана (“гібридна”) модель місцевого самоврядування. Вона має подібні риси як англо-саксонської, так і континентальної моделі, крім того вона має певні специфічні риси. Так, наприклад, у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган є одночасно і ланкою муніципального управління і представником державної адміністрації. Для прикладу, в Німеччині є адміністративні одиниці, які називають урядовими округами, де чільне становище в управлінні займають урядові президенти, яких призначають уряди земель [11].

Змішана (англо-саксонсько-європейська) модель (Німеччина, Японія) характеризується симбіозом англо-саксонської та континентальної моделей:

– принцип змішаного позитивного та негативного регулювання діяльності місцевих органів влади: певне коло питань є згадане у законі, але у багатьох випадках влада вищого рівня допускає вихід за межі цих повноважень, і так звані остаточні повноваження можуть бути використаними місцевими органами самоврядування;

– відсутнє пряме підпорядкування органів місцевого самоврядування центру. Представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень;

– відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях;

– виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування;

– система органів місцевого управління складається з різних організаційних форм, наприклад у Німеччині їх визначають на рівні землі відповідними положеннями (їх порівняльний аналіз запропоновано в табл. 2);

– поєднання прямого та непрямого контролю за діяльністю органів місцевого управління.

Таблиця 2

Основні засади функціонування місцевих рад у Німеччині

Назва землі	Особливості функціонування місцевих рад		Особливості функціонування керівної посадової особи місцевої ради						Рекламація рішень ради та комісії	
	період каденції, роки	прохідний бар'єр, %	назва	спосіб обрання	період каденції, роки	можливість відкликання	головування		через розбіжності з законодавством	через нехтування волею громади
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Баден-Вюртемберг	5	немає	(обер-) бургомістр	обирається громадою	8	ні	так	так	так	так
Баварія	6	немає	перший або обербургомістр	обирається громадою	6	ні	так	так	так	ні
Бранденбург	5	немає	(обер-) бургомістр	обирається громадою	на громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 8	так	ні	ні	так	ні
Бремерхафен	4	5	магістрат із обербургомістром	обирається радою	8	так	ні	ні	так	ні
Гессен	4	5	Правління громади (бургомістр та уповноважені)	бургомістр обирається громадою	6	так	ні	ні	так	так
Мекленбург-Передня Померанія	5	5	(обер-) бургомістр	обирається народом	на громадських засадах – 5; бургомістр – посадовець – 7 – 9	так	ні	так	так	так
Нижня Саксонія	5	немає	(обер-) бургомістр	обирається громадою	5	так	ні	ні	так	ні

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Нордхайн-Вестфалія	5	5	(обер-) бургомістр	обирається громадою	5	так	так	так	так	так
Рейнланд-Пфальц	5	3,03	(обер-) бургомістр	обирається громадою	на громадських засадах – 5; бургомістр-посадовець – 8	так	так	так	так	так
Саарланд	5	5	(обер-) бургомістр	обирається громадою	8	так	так	так	так	ні
Саксонія	5	немає	(обер-) бургомістр	обирається громадою	7	так	так	так	так	так
Саксонія-Анхальт	5	немає	(обер-) бургомістр	обирається громадою	7	так	ні	так	так	так
Шлезвіг-Гольштайн (сільські громади)	5	5	бургомістр	обирається громадою (радою)	5	так	так	ні	так	так
Шлезвіг-Гольштайн (міста)	5	5	(обер-) бургомістр	обирається громадою (радою)	регулювання календарної здійснюється згідно з статутом	так	ні	ні	так	так
Тюрингія	5	5	(обер-) бургомістр	обирається громадою	бургомістр-посадовець – 6; на громадських засадах – 5	так	так	так	так	ні

Підсумовуючи викладене вище, доцільно виокремити декілька критеріїв, за якими можна розрізняти основні моделі організації місцевого управління:

- спосіб регулювання діяльності органів місцевого управління;
- підпорядкування органів місцевого управління та самоврядування центру;
- наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях;
- спосіб вступу на посаду уповноважених осіб;
- наявність різних організаційних форм місцевого управління;
- форма контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз моделей організації місцевого управління відповідно до встановлених критеріїв подано в табл. 3.

Таблиця 3

Порівняльний аналіз основних моделей місцевого управління

Критерій	Модель		
	англо-саксонська	континентальна	змішана
Спосіб регулювання діяльності органів місцевого управління	принцип позитивного регулювання	принцип негативного регулювання	позитивне та негативне регулювання
Підпорядкування органів місцевого управління та самоврядування центру	відсутнє пряме підпорядкування органів місцевого управління центру	посідання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування	відсутнє пряме підпорядкування
Наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	представницькі органи не створюються на певних регіональних (субрегіональних) рівнях	відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях
Спосіб вступу на посаду уповноважених осіб місцевого управління	виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування	посідання виборності і призначення посадових осіб	виборність вищих посадових осіб
Організаційні форми місцевого управління	система органів місцевого управління складається з різних організаційних форм	одноманітна форма побудови органів місцевого управління	різні організаційні форми
Форма контролю	непрямий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування	контроль існує у різних формах та здійснюється з широкого кола питань	використання прямого та непрямого контролю за діяльністю органів місцевого управління

Висновки

1. Більшість вчених виокремлюють англо-саксонську, континентальну та змішану моделі організації місцевого управління. Окрім того, деякі науковці додають до них іберійську, радянсько-континентальну модель, модель організації місцевого самоврядування у країнах “третього світу”.

2. Розглянувши основні моделі організації місцевого управління, доцільно виокремити декілька критеріїв, за якими можна їх розрізняти:

- спосіб регулювання діяльності органів місцевого управління;
- підпорядкування органів місцевого управління та самоврядування центру;
- наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях;
- спосіб вступу на посаду уповноважених осіб;
- наявність різних організаційних форм місцевого управління;
- форма контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

3. Здійснивши аналіз моделей організації місцевого управління, варто констатувати, що країни з англо-саксонською та змішаною моделями відрізняються різноманітністю організаційних форм здійснення місцевого управління. Наприклад, в США використовують такі організаційні форми: рада – мер, рада – менеджер, комісійна форма. У Німеччині використовуються також різні форми організації місцевого управління, залежно від положення, яке прийняте у відповідній землі.

Література

1. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005. – С. 309.
2. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атака, 2000. – 304 с.
3. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування. – Львів: ЛПІДУ УАДУ, 2003. – 164 с.
4. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Клікунов А. В. Організація влади у містах пострадянської Білорусі та України: компаративний аналіз: Монографія. – Львів: Ліга-Прес, 2005. – 104 с.
5. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика... – С. 314.
6. Там же. – С. 314.
7. Там же. – С. 312.
8. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування... – 164 с.
9. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика... – С. 312, 313.
10. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування... – 164 с.
11. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика... – С. 313.

L. Mykhaylyshyn

ORGANIZATION MODELS OF LOCAL GOVERNMENT: COMPARATIVE ANALYSIS

Basic models of local government organization are considered, their comparative analysis is carried out. The variety of organization forms of local government on the example of the USA and Germany are shown. The distinction criteria of organization models of local government in foreign countries are specified.

Key words: local government, Anglo-Saxon organization model of local government, continental organization model of local government, mixed organization model of local government, Iberian organization model of local government, Soviet organization model of local government, urban government forms: council-mayor, council-manager, commission form.

УДК 351.75:343.34

І. Хомишин

ФОРМИ УЧАСТІ ОВС ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БОРОТЬБИ З ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

Проаналізовано форми взаємодії між інститутом державної влади в особі органів внутрішніх справ (далі – ОВС) та громадських формувань органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями.

Ключові слова: громадський порядок, громадські формування, співпраця, взаємодія, органи правопорядку, правоохоронна система, форми участі, форми взаємодії, форми діяльності.

Ефективність діяльності ОВС значною мірою залежить від співпраці їх працівників із широкими колами громадськості, зокрема громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування з охорони громадського порядку. На жаль, показники соціологічних досліджень громадської думки вказують на те, що лише 60% громадян України налаштовані на допомогу в роботі міліції. Зважаючи на це, покращання взаємовідносин ОВС і громадськості залишається центральною ланкою при реформуванні правоохоронної системи, категоричним імперативом при розбудові довірливої, консолідуючої взаємодії влади та суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

Питання визначення форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості завжди викликали жваву дискусію серед науковців. Значний внесок у вирішення методологічних, організаційних та правових аспектів цієї проблеми зробили такі вчені, як: В. Богуцький, І. Голосніченко, О. Коренів, П. Михаленко, В. Маліков, О. Музичук, О. Ульянов, О. Серьогін, О. Якуба та інші. Віддаючи належне досягненням цих вчених та використовуючи їх у своєму дослідженні, ми не тільки спробуємо розвинути ці положення, але й, враховуючи становлення в Україні демократичного суспільства, здійснити постановку нових завдань.

Мета статті полягає у розкритті форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань щодо спільної організації та здійснення заходів у боротьбі з правопорушеннями та охорони громадського порядку; спільної діяльності із виявлення різних обставин, що мають значення для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, їх вивчення та оцінки і визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи.

Перш, ніж перейти до безпосереднього аналізу форм правоохоронної діяльності громадян, необхідно з'ясувати сутність поняття “форма” стосовно суспільно-корисної діяльності. Для правильного розуміння тієї чи іншої категорії недостатньо аналізувати її лише як таку, що перебуває без зв'язку з іншими поняттями. В об'єктивній дійсності все взаємопов'язане і перебуває у певній взаємодії. У світі немає і не може бути змісту взагалі, а існує тільки відповідно оформлений зміст [1]. Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [2]. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного [3], до того ж існує форма як цілого, так і форми частини цього

цілого. Зокрема, у теорії управління форма діяльності – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [4].

Термін “форма” означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність [5]. Процес реалізації завдань і функцій діяльності знаходить своє юридичне виявлення у відповідних формах. Форми діяльності визначаються типом відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно-корисна діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші – ні. Форми діяльності прямо чи опосередковано зумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які, своєю чергою, вибирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими та ефективними [6]. Це означає, що в процесі діяльності відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, віднесених до їх компетенції.

На нашу думку, повний перелік форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань дати досить важко, тому доцільніше згрупувати їх у такі умовні блоки: спільна організація і здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; обмін оперативною інформацією; безпосередня спільна діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості і працівників міліції (консультативні комітети, організації “Зупини злочинця”, громадські пункти охорони порядку, координаційні шкільні ради тощо); здійснення громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості заходів за ініціативою органів внутрішніх справ; допомога працівників органів внутрішніх справ громадським формуванням при проведенні заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, організація правового і спеціального навчання громадян, які бажають виконувати правоохоронні завдання.

Розглянемо детальніше зазначені форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань органів місцевого самоврядування. Одне з найважливіших місць серед інших займає спільна організація та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку – діяльність із виявлення різних обставин, що мають значення для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, їх вивчення та оцінка і визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи; упорядкування правоохоронних планів тощо. Організація спільних заходів, як правило, фіксується або закріплюється в різноманітних організаційних документах: планах, рішеннях, протоколах. Водночас можуть відбуватись і усні домовленості та угоди про виконання правоохоронних функцій. У процесі спільної організації та виконання заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку, по-перше, вивчається і оцінюється оперативна обстановка; по-друге, планується робота з охорони громадського порядку, де передбачаються певні форми громадської самодіяльності, можливості яких можуть бути використані при виконанні правоохоронних завдань; по-третє, розподіляються наявні в їх розпорядженні сили і засоби; по-четверте, здійснюється обмін позитивним досвідом; по-п'яте, виконуються певні правоохоронні заходи (сумісне патрулювання, правоохоронні рейди, сумісна охорона об'єктів власності тощо). Правильне планування дозволяє забезпечити цілеспрямованість у правоохоронній діяльності, зосередити основну увагу на

найважливіших питаннях охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Йому повинна передувати глибока аналітична робота, усебічне вивчення оперативної обстановки. Планування повинно: відповідати таким вимогам: охоплювати найважливіші питання охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями з урахуванням можливостей та інтересів як міліції, так і громадських формувань органів місцевого самоврядування; бути конкретним, тобто передбачені в планах заходи мають бути реально здійсненними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання тощо.

Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку може передбачатися планами роботи або іншими організаційними документами, а може здійснюватися усно, безпосередньо перед їх проведенням. Така форма взаємодії має важливе практичне значення, бо необхідність погоджувати дії суб'єктів правоохоронної діяльності ініціювала виникнення такого громадського формування, як громадські пункти охорони порядку та їх ради. Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку дає змогу уникати дублювання правоохоронних функцій, забезпечити максимум присутності як працівників міліції, так і членів громадських формувань на підконтрольній їм території.

Здійснення громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування правоохоронних заходів за ініціативою міліції викликане об'єктивною необхідністю, тому що у системі взаємовідносин “органи внутрішніх справ (міліція) – громадськість”, працівники органів та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України відіграють домінуючу роль, оскільки виконують правоохоронні завдання на професійній основі. Тому працівники міліції мають можливість детальніше, ніж представники громадських формувань, аналізувати сукупність чинників, що негативно впливають на стан оперативної обстановки, а також виробляти оптимальні заходи для забезпечення громадського порядку. З огляду на це, працівники міліції, зокрема дільничні інспектори, мають право вносити пропозиції до штабів громадських формувань правоохоронної спрямованості про норми щоденного виходу їх членів, кількість та місця маршрутів патрулювання і дислокації постів, розподіл членів громадських формувань за маршрутами і постами; готувати пропозиції та доповідати керівництву територіальних органів внутрішніх справ про необхідність створення спеціалізованих громадських об'єднань, зокрема для забезпечення охорони громадського порядку в студентських і робітничих гуртожитках, у місцях перебування і розміщення іноземних громадян; узагальнювати і доповідати керівництву міськ-, райвідділу про результати роботи добровільних громадських формувань. До основних правоохоронних заходів, які проводяться громадськими формуваннями з ініціативи органів внутрішніх справ, належать: здійснення патрулювання і виставлення постів на певній території та у певний час; проведення правоохоронних рейдів за напрямками роботи органів внутрішніх справ; взяття під охорону під'їздів житлових будинків, покращання або заміна механічних та електронних засобів охорони, здійснення профілактичних заходів тощо.

Допомога громадським формуванням при здійсненні заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку – одна з основних умов їх ефективної діяльності. Представники громадських формувань отримують допомогу працівників міліції при складанні планів своєї роботи, розробці конкретних правоохоронних заходів, затриманні правопорушників, поглибленні своїх правових і спеціальних знань тощо. Окрім цього, у ст. 19 Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [7] зазначено, що органи місцевого

самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання про забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Громадські формування з охорони громадського порядку можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, зокрема транспортними засобами, інвентарем та засобами зв'язку. Органи внутрішніх справ за потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування чи проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів [8].

Організація правової і спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання виконувати обов'язки щодо охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, необхідна для отримання ними початкових знань і навиків у цій сфері. Основна функція щодо правового та спеціального навчання (навчання формам та методам охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями) покладається на підрозділи та групи із роботи з населенням та громадськими формуваннями. Заняття мають в обов'язковому порядку проводитися як із членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, так і з особами, які виявили бажання виконувати правоохоронні функції, але не перебувають у членстві громадських формувань (позаштатні співробітники, громадські помічники тощо). Відповідна норма передбачена у ст. 12 Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, де зазначено, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації цих об'єднань лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ. Далі у цьому законі передбачено, що підготовка членів громадських формувань здійснюється у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ України.

Правове та спеціальне навчання громадян, які виявили бажання співпрацювати з органами внутрішніх справ, можна звести до таких напрямків: по-перше, організація вивчення основ теорії права, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України; по-друге, постійне вивчення чинного законодавства, особливо у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями; по-третє, постійне навчання громадян формам і методам боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; по-четверте, узагальнення та поширення передового досвіду роботи громадськості щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, а також широка пропаганда їх діяльності.

Необхідно також зазначити і те, що перераховані вище форми взаємодії органів внутрішніх справ та громадських формувань із охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями не можуть бути застосовані у повному обсязі до окремих громадських формувань правоохоронної спрямованості або до певних осіб, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності. Узагальнено можна сказати, що такі організаційно-правові форми участі громадськості в правоохоронній діяльності, як громадські пункти охорони громадського порядку, добровільні народні дружини, студентські оперативні загони, органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети), загальні збори громадян, приватні охоронні служби і підрозділи, громадські правозахисні організації, загони самозахисту (охорона помешкань громадян за допомогою охоронців-вахтерів), громадські організації сусідської взаємодопомоги, громадські організації “Зупини злочинця”, координаційні шкільні ради; позаштатні співробітники міліції, громадські помічники працівників міліції

(добровільні помічники) та довірені особи по своїй суті і є варіантами численних зв'язків (взаємодії) ОВС і громадськості.

Сумісна діяльність органів внутрішніх справ і громадськості в боротьбі з правопорушеннями та охорони громадського порядку немислима без постійного підвищення її якості та ефективності. Одним із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ і громадськості є покращання взаємодії між ними. Це особливо важливо у сучасний період, який характеризується подальшим поглибленням процесів диференціації та інтеграції правоохоронних структур і населення, що знаходять відображення в найрізноманітніших сферах життя суспільства, зокрема і в правоохоронній діяльності. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем об'єктивно пов'язано з необхідністю удосконалення управління ними, покращання координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Завдання щодо охорони громадського порядку і боротьби із правопорушеннями не можуть бути вирішені без оптимального використання усіх наявних сил та засобів взаємодіючих суб'єктів. Сумісна діяльність органів внутрішніх справ і громадських формувань у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями потребує покращення організаторської роботи як керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ, так і керівників (командирів) громадських формувань правоохоронної спрямованості.

Логічним наслідком розвитку нормативно-правової бази взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості було б закріплення в ст. 10 Закону України "Про міліцію" обов'язку міліції щодо "організації взаємодії з засобами масової інформації, трудовими колективами, населенням, громадськими організаціями, інформування громадськості про стан правопорядку і роботи міліції щодо його зміцнення" [9].

Як показує світова практика, правоохоронні органи в будь-який час і за будь-яких обставин повинні служити суспільству і заслуговувати повагу населення, яке вони охороняють від злочинних посягань. Із огляду на це, цікавими є дані вибіркового опитувань серед населення країн Європейського Союзу. За результатами моніторингу громадської думки було встановлено, що перше місце у шкалі довіри громадян займає поліція (70%), яка випереджає збройні сили (58%), церкву (54%), телебачення і радіо (53%), пресу (38%), профспілки (36%). Окрім того, у Фінляндії, наприклад, поліції довіряють 2/3 населення, тоді як уряду і парламенту – менше ніж 1/3 населення [10]. Такий стан пояснюється традиційністю спілкування поліції з населенням і, як наслідок, виникає повага останніх до законів і органу, що їх захищає.

З урахуванням закордонного досвіду стає цілком зрозумілою доцільність розроблення і здійснення ОВС України програми дій, які вплинуть на свідомість громадськості та прискорять розвиток правоохоронної системи загалом. Така програма повинна враховувати економічний, політичний, соціальний і правовий аспекти, бути системною, адекватною, в усьому відповідати цілям і завданням реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. При визначенні основних рис нової системи побудови відносин ОВС з населенням у правоохоронній сфері необхідно звернути увагу на процес децентралізації міліції.

Такий підхід виявляє необхідність поетапного внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, розроблення та прийняття Верховною Радою України Закону "Про органи внутрішніх справ" з передбаченням правових норм, які б регулювали процедуру виконання функцій взаємодіючих сторін, визначення і застосування чіткої

системи форм взаємодії з різними групами громадськості. Метою якісно нового рівня співпраці із суспільством стало реальне виконання положень Комплексної програми Міністерства внутрішніх справ України щодо вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999 – 2005 рр. [11], реалізація проголошеного курсу на партнерство міліції і населення. У цьому напрямку важливим чинником розвитку партнерства вважається створення ефективної і науково обґрунтованої системи функціонування міліції з метою повсюдного практичного виконання заходів, покликаних суттєво змінити відносини з громадськістю.

На сьогодні шляхами певної перебудови ОВС у бік покращання відносин із громадськістю у сфері охорони громадського порядку є: оновлення соціального статусу ОВС; перехід від екстенсивного на інтенсивний шлях розвитку системи і діяльності ОВС при взаємодії з громадськістю; посилення елементів соціальної спрямованості в роботі служб і підрозділів ОВС із урахуванням світового досвіду; створення системи організаційно-правового забезпечення взаємодії ОВС з населенням і засобами масової інформації; посилення громадського контролю за діяльністю міліції; удосконалення системи своєчасного інформування громадськості з питань охорони та зміцнення правопорядку в країні; активізація діяльності громадських формувань, надання їм юридичної допомоги і підтримки; розроблення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів охорони правопорядку за новими вимогами; підвищення професійного і культурного рівня працівників міліції у спілкуванні з представниками влади, пересічними громадянами тощо; формування та збереження позитивного іміджу міліції.

Наприкінці відзначимо, що ефективність взаємодії органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування не може бути досягнута лише на основі емпіричних пошуків її найбільш результативних варіантів, хоча роль практики не можна недооцінювати. Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є питання, пов'язані з подальшим удосконаленням правового регулювання форм взаємодії органів внутрішніх справ (міліції) з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. Вважаємо, що норми права повинні регламентувати лише основні, найважливіші форми і напрямки взаємодії органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування, у кожному конкретному випадку його суб'єкти зі своєї ініціативи і за власним бажанням повинні самі визначати найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями.

На підставі зазначеного можна стверджувати, що необхідність соціального підходу щодо змісту роботи ОВС у ході покращання співпраці з населенням має певні перспективи. Для ОВС ці перспективи пов'язані з можливістю: отримати тісніші контакти з громадськими формуваннями із метою поліпшення контролю за злочинністю та правопорушниками; створити ефективну систему підбору кадрів; збільшити легітимність правоохоронної діяльності серед населення; оптимізувати співпрацю українських правоохоронців із поліцейськими інших країн із метою участі в заходах, що проводяться Радою Європи і Організацією Об'єднаних Націй стосовно нових процесів глобалізації злочинності.

Для громадських формувань органів місцевого самоврядування перспективи полягають у: отриманні якісних послуг із боку правоохоронних органів; більшій відповідальності ОВС за свої дії; можливості брати участь у прийнятті рішень, пов'язаних із діяльністю ОВС і їх структурних підрозділів.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що покращання взаємовідносин міліції з громадськими формуваннями органів місцевого самоврядування вже саме по собі є соціальною цінністю і необхідною умовою довіри громадян до влади взагалі. Саме завдяки зміцненню та подальшому розвитку взаємодії з населенням ОВС отримують соціальну прозорість, наукову обґрунтованість і народну підтримку своєї політики дій, оскільки вона відображатиме не міфічні уявлення як бажані рівні та “відсотки”, а реальні досягнення у сфері охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. І таке становище буде не тільки ефективним засобом забезпечення законності та правопорядку, але й вагомою рисою суспільного життя української держави.

Література

1. Кураев В. И. Содержание и форма // Категория диалектики как ступени познания. – М.: Прогресс, 1971. – С. 202 – 235.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І. П. Голосніченка, Ю. А. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 103 с.
3. Агудов В. В. Соотношение категорий “форма” и “структура” // Философские науки. – 1970. – №1. – С. 64 – 88.
4. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 120, 121.
5. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Вища школа, 1979. – С. 3 – 8.
6. Литвак Б. Г. Управленческие решения. – М.: ЭКМОС, 1998. – С. 78.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
8. Там само.
9. Московец В. И. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: Автореферат дис. ... канд. соц. наук: 22.00.03 / НУВС. – Харків, 2001. – С. 19.
10. Взаимодействие милиции / полиции и населения: У 3 ч. – Смоленск, 2001. – Ч. 3. – С. 23 – 25.
11. Розпорядження про проект Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999–2005 рр.: Наказ Міністерства внутрішніх справ України №1 від 04.01.1999 р. // www.mvs.gov.ua.

I. Khomyshyn

FORMS OF POLICE PARTICIPATION AND PUBLIC FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR PUBLIC REGIME PROTECTION AGAINST OFFENCES

The forms of co-operation between the institute of local police bodies and public formation of local self-government in the field of public law against offences are analysed.

Key words: public order, public formation, collaboration, co-operation, organs of law and order, law-enforcement system, forms of participation, form of co-operation, form of activity.

УДК 336.132.11:65:353

О. Бобровська

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ ПОТОКАМИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

Розглянуто зміст, види, умови формування, перебігу і регулювання фінансових потоків бюджетів міст. Обґрунтовано та подано систему показників і характеристик фінансових потоків і показники оцінки ефективності управління ними.

Ключові слова: потоки грошових коштів, показники потоків, оцінка якості, ефективність протікання потоків.

Економічна форма реальних розподільчих відносин у суспільстві на місцевому рівні для здійснення соціально-культурних, комунально-побутових, управлінських та інших послуг із забезпечення життєдіяльності міст реалізується системою місцевих фінансів. Покращення фінансового обслуговування і забезпечення ефективності використання фінансів соціально-економічних систем в умовах ринку розглядається як один із головних чинників їх розвитку. Це обумовлює необхідність подальших досліджень із визначення і раціональної побудови відповідних фінансових потоків на рівні міст, які на сьогодні не можна вважати достатньо досконалими.

Базовим теоретичним підґрунтям для вирішення багатьох ще не вирішених проблем управління фінансами на місцевому рівні слугують праці відомих українських вчених, а саме В. Федосова, В. Опаріна, Л. Сафоновой, С. Львовичкіна, О. Сунцової та інших [1 – 7].

Але питанням інструментального забезпечення формування і удосконалення процесів перебігу фінансових потоків у муніципальних утвореннях достатньої уваги не приділяється. Аналіз літературних джерел і практики розподілу формування Державного і місцевих бюджетів в Україні за останні 5 років [8 – 25] свідчить про те, що диверсифікованість фінансових потоків підсистем міст недостатня. Діяльність керівників концентрується переважно на виконанні бюджетних зобов'язань, а не на пошуку шляхів підвищення ефективності використання фінансових ресурсів. Це свідчить про необхідність суттєвої уваги до розробки методів управління фінансовими потоками на рівні міст.

Мета дослідження – визначити характеристики місцевих фінансових потоків і умови їх регулювання; запропонувати і обґрунтувати показники якості фінансових потоків і ефективності управління ними.

Зміст і умови фінансового забезпечення процесів господарської і управлінської діяльності в соціально-економічних системах мають певні відмінності. Фінансові потоки призначені і цілеспрямовані на обслуговування соціальних, економічних, управлінських та інших процесів на рівні міста і є первинними щодо них. Жодне управлінське рішення та жодна дія у соціально-економічному середовищі не може бути здійснена без забезпечення фінансовими ресурсами в необхідних об'ємах у визначені терміни, із певних джерел і по певних напрямках. Вони є рухом коштів між суб'єктами та суб'єкто-об'єктами управління,

розпорядниками і споживачами, які можуть бути вимірюваними за низкою характеристик та параметрів.

Фінансові потоки характеризуються просторовим протіканням, поточністю, мають відповідне управлінське обслуговування, безперервне впродовж значного періоду часу, але вони не забезпечені обґрунтованими кількісно вимірюваними оцінками результатів у момент свого закінчення (результати освітянських послуг, охорони здоров'я та багатьох інших).

Залежно від типу призначення фінансові потоки поділяються на вхідні і вихідні. Грошовий потік класифікується як вхідний, за умови, коли рух коштів у межах процесів обслуговуваних підсистем збільшує їх абсолютну величину. Вхідні грошові потоки є складовими загального інтегрованого грошового потоку міста і впливають на його дефіцит чи збільшення.

Вихідні потоки характеризуються протилежними до вхідних грошових потоків напрямками впливу. Вони є напрямками використання грошових коштів і зменшують чистий грошовий потік загального потоку.

Побудова може бути здійснена на основі організаційних дій у системних об'єктах, які вони обслуговують. Назви потоків співпадають із бюджетною класифікацією фінансів і з їх функціональним призначенням. На місцях фінансові кошти розподіляються на розсуд органів місцевого самоврядування. Кількість основних розпорядників бюджетних коштів на місцевому рівні перевищує два десятки.

Управління потоками фінансового обслуговування в соціально-економічних процесах має певні відмінності. Ними неможливо управляти як виробничими потоками. Їх об'єм пов'язаний із багатьма параметрами соціально-економічної системи міста і низкою обмежень при їх формуванні. До перших належать: кількість та структура населення міста, його соціальний статус, здатність і можливість продуктивної зайнятості; галузева спеціалізація виробничої системи, рівень житлово-комунальної інфраструктури тощо. Обмеженнями є: соціальні норми та нормативи, рівень соціально-економічного розвитку міста, визначені цілі розвитку, існуючі зв'язки та інші умови.

До труднощів призводить і несинхронність додатніх (потоки доходної частини бюджету) і від'ємних (потоки видаткової частини бюджету) фінансових потоків. З одного боку, існують різні терміни надходжень до бюджету згідно з бюджетним розписом, а з іншого – можуть бути порушення фінансової дисципліни стосовно додержання строків з боку різноманітних джерел фінансування. Останнє спонукає до залучення запозичень для покриття короткотермінових розривів загального фонду у певний період по відповідному напрямку руху для підтримки безперервності фінансових потоків. Обов'язковою умовою формування фінансових потоків є і узгодження їх за видами й напрямками діяльності у підсистемах, збалансування з потребами обслуговуваних процесів по об'єму і в певному інтервалі часу.

У містах обласного підпорядкування відстежується чотири рівні розподілу фінансових потоків по вертикалі: місто – район – напрямки використання – користувачі. Кількість горизонтальних потоків на кожному рівні визначається потребами відокремлених видів діяльності і кількістю керованих об'єктів чи процесів. Ефективне використання фінансових коштів потребує не тільки якісного планування, а й оптимізації їх руху і використання. Доцільно відзначити, що фінансові потоки в нематеріальній сфері, на відміну від фінансових потоків, що

обслуговують матеріальну сферу, безоборотні. Вони закінчуються при досягненні кінцевої мети – грошового забезпечення соціальних процесів і функцій соціального управління в момент здійснення цього акту – передачі коштів на рахунок споживачів. Доцільно наголосити, що в своєму русі вони можуть мати різний об'єм, рухатись із різною швидкістю, вилучатись із потоку (безготівкові гроші, векселі, муніципальні цінні папери). Параметри вхідних фінансових потоків у фінансовому полі соціальної сфери міст регулюються шляхом дотримання строків і обсягів визначеного фінансування та залежать від кількості розпорядників і споживачів бюджетних фінансових коштів, прийнятих форм розрахунків та обліку операцій, видів господарських зв'язків і різних строків їх перебігу. Для ефективного досягнення кінцевих результатів та більшої ефективності використання необхідно визначити оптимальні характеристики потоків і постійно їх удосконалювати.

Організаційно-економічним удосконаленням різних поточкових процесів займається логістика [26, 27], але фінансові потоки соціально-економічних систем, що базуються на бюджетних коштах, є найменш розробленими. Нормативно і законодавчо обґрунтовані, логічно та структурно побудовані з певними характеристиками фінансові потоки можливо удосконалювати двома важелями: своєчасного аналітичного й інформаційного забезпечення оцінки їх стану і його підтримки та управлінського регулювання на основі визначеного оптимального рівня показників.

Умовою забезпечення якості і ефективності управління фінансовими потоками є і ступінь обґрунтованості показників потоків. У склад показників, що пропонуються для оцінки фінансових потоків, доцільно включати ті, що можуть вимірюватись. Вони повинні бути зрозумілими за змістом і призначенням для аналітиків, менеджерів та споживачів і відображати основні характеристики фінансових ресурсів, зміст та призначення процесів їх надання і споживання. Показники можуть вимірюватись в абсолютних, відносних і питомих одиницях, але повинні бути співставними за методами розрахунків і інформаційно забезпечені в періоді часу. Враховуючи перелічені вимоги для використання в системі аналітичного забезпечення процесів управління фінансовими потоками в табл. 1 і 2 наведено склад і змістовну сутність показників.

Таблиця 1

Характеристики і показники фінансових потоків місцевих бюджетів

Назва	Одиниця виміру	Економічний зміст
1	2	3
Абсолютна величина грошового додатного потоку (ГПд)	тис. грн.	Сума надходжень у бюджет міста з усіх джерел
Зокрема за рахунок власних доходів (ГПвл)	тис. грн.	Сума надходжень від місцевих податків і зборів, доходи від муніципальних платних послуг, цінних паперів тощо
Середній обсяг фінансового додатного потоку (СГП)	тис. грн.	Сума надходжень у бюджет, що приходить в середньому на одне джерело наповнення
Абсолютна величина від'ємного потоку (ВГП)	тис. грн.	Сума видатків бюджету по усіх напрямках (розпорядниках)
зокрема:		
Абсолютна величина від'ємного потоку на власні повноваження (ВГП вл)	тис. грн.	Сума видатків бюджету на власні повноваження по усіх напрямках (розпорядниках коштів)
Чистий грошовий потік (ЧГП)	тис. грн.	Різниця між сумою додатного потоку з усіх джерел і сумою видатків по усіх напрямках за певний період часу

Закінчення табл. 1

1	2	3
Кількість розпорядників фінансових ресурсів	осіб	Кількість фахівців, задіяних згідно з штатним розкладом у процесах формування, перебігу, аналізу і оцінки результатів виконання бюджету
Період перебігу грошового потоку (Тф)	місяць (днів)	Період часу з моменту надходження фінансових коштів до їх повного використання
Стабільність грошового потоку (СТП)	відносна величина	Відсутність зміни параметрів потоку за передбачуваний період (% або кількість відхилень)
Ритмічність грошового потоку (РГП)	період часу	Середній інтервал часу між початком фінансових надходжень і їх використанням за обраний період часу
Межі коливань грошового потоку (ΔГП)	Δ (-max -min)	Різниця між максимальною величиною потоку і мінімальною
Мінімально припустима величина потоку	тис. грн.	Розрахункова величина грошових потоків для перебігу соціальних процесів

Пропоновані показники і характеристики потоків можуть використовуватись як для оцінки інтегрованого потоку міста, так і його окремих локальних потоків. Інформацію про стан та динаміку зміни показників фінансових потоків потрібно моніторувати за плановим і фактичним рівнем та їх відхиленням при співставленні. Це дає змогу розробляти варіанти управлінських важелів впливу на процеси їх гармонізації і підвищення ефективності.

Таблиця 2

Показники ефективності управління фінансовими потоками*

Назва	Одиниця виміру	Формула розрахунку
1	2	3
Частка фінансових ресурсів міста в загальному обсязі ВВП міста	відносний показник (питомої ваги або %)	$ПВ_{ВВП\ м} = \frac{\sum \text{видатків бюджету}}{ВВП\ міста} \times 100$
Частка фінансових ресурсів міста у ВВП, виробленому невиробничою сферою міста	- // -	$ПВ_{ВВП\ н.с.} = \frac{\sum \text{видатків бюджету}}{ВВП\ невиробн.\ сфери} \times 100$
Частка фінансових ресурсів міста у ВВП, виробленому виробничою сферою міста	- // -	$ПВ_{ВВП\ вир.с.} = \frac{\sum \text{видатків бюджету}}{ВВП\ виробн.\ сфери} \times 100$
Темпи росту власних фінансових ресурсів (ВФР)	відносний показник $I_{р\ ВФС}$	$I_{р\ ВФС} = \frac{ВФР\ розп.\ періоду - ВФР\ попер.\ періоду}{ВФР\ попередн.\ періоду}$
1	2	3
Активність інноваційно-інвестиційної діяльності (ІД)	відносний показник $I_{ІД}$	$I_{ІД} = \frac{В_{ІД}\ розп.\ періоду - В_{ІД}\ попер.\ періоду}{В_{ІД}\ попередн.\ періоду}$
Зміна витрат на операційну діяльність (ВОД)	Δ ВОД (тис. грн.)	$J_{\Delta\ ВОД} = \frac{ВОП\ розп.\ періоду - ВОП\ попер.\ періоду}{ВОП\ попередн.\ періоду}$
Обсяг фінансового потоку на 1-го фахівця фінансової системи міста (ОФП/люд.)	тис. грн./люд. ОФП на 1 фахівця фінансових сфер	$ОФП = \frac{\text{об'єм додатного потоку} + \text{об'єм від'ємного потоку}}{\text{кількість працюючих у фінансовій сфері міста}}$

*система запропонованих показників для оцінки ефективності управління фінансовими потоками може використовуватись як для оцінки загального інтегрованого потоку міста, так і для оцінки інтегрованих потоків окремих підсистем (соціальної, комунальної, управлінської, промислової), по окремих напрямках видатків

Завдання регулювання і оптимізації фінансових потоків у першому наближенні зводиться до повного та своєчасного забезпечення процесів соціального розвитку і власних повноважень органами місцевого самоврядування; збільшення вхідних потоків; забезпечення ефективності використання бюджетних коштів через оптимізацію їх розподілу, оперативність дій по внутрішньому перерозподілу в часі, просторі та за напрямками використання; зниження постійних витрат, пов'язаних із генеруванням і розподілом потоків тощо.

Структурне регулювання та якісне удосконалення організації процесів бюджетного фінансування на місцевому рівні повинно враховувати економічну єдність та цілеспрямованість призначення фінансових бюджетних коштів.

Запропоноване аналітичне забезпечення управління і регулювання фінансовими потоками суттєво спрощує обґрунтування виконання наголошених завдань та швидкість управлінського регулювання небажаних тенденцій.

Потоки, що виділяються за певними ознаками у складі окремих підсистем, повинні розглядатись як частки цілого інтегрованого системного фінансового потоку міста. Організація їх регулювання повинна проводитись з огляду на те, що підвищення ефективності використання кожного потоку буде сприяти підвищенню їх загальної ефективності і потужності за рахунок акумулювання коштів різних напрямків для дієвих позитивних зрушень у напрямку інноваційного розвитку підсистеми.

Висновки

Жодний пункт Програми соціально-економічного розвитку міст не може бути реалізованим без зв'язку з фінансовими потоками (планом забезпечення фінансовими коштами). Використання показників потоків для поточного планування у часі інтегрованого і локальних потоків забезпечить підвищення фінансової забезпеченості операційної та інноваційної діяльності і розвитку усіх підсистем міст.

Реалізація можливих резервів підвищення фінансового забезпечення соціальних процесів міст шляхом аналізу якості та оцінки ефективності управління внутрішніми фінансовими потоками можлива внаслідок впровадження низки заходів:

- укрупнення фінансових потоків міста за ознакою основних підсистем (соціальної, житлово-комунальної, управлінської і виробничої);

- об'єднання фінансового обслуговування функціонально пов'язаних процесів, що створює умови для удосконалення та підвищення ефективності механізму їх перебігу;

- впровадження системи показників і характеристик фінансових потоків і показників ефективності управління в діючу практику, що здатна повністю забезпечити аналітичні потреби управління фінансовими потоками при обґрунтуванні управлінських рішень по їх подальшому удосконаленню;

- прийняття результируючих показників аналізу стану і ефективності фінансових потоків як висхідної бази для прогнозування та програмно-цільового планування шляхів забезпечення позитивної динаміки соціально-економічних процесів;

- використання показників динаміки стану, руху і ефективності фінансових потоків при пошуку шляхів підвищення ефективності процесів управління та їх вплив на досягнення поставлених цілей, що ще створить умови для удосконалення елементного складу і структури видатків керуємих процесів та об'єктів;

– забезпечення надійного обміну інформацією між усіма учасниками фінансового ланцюга, що створює умови ефективного перебігу фінансових потоків у фінансовому полі муніципального менеджменту.

Сумісне генерування, накопичення, аналіз і використання інформації повинно здійснюватись органами корпоративного управління фінансової та соціальної підсистем міст, які здатні збалансувати, оптимізувати і своєчасно врегулювати горизонтальні комунікаційні форми фінансових зв'язків між потоками та соціальними процесами, виходячи із цілей корпоративного розвитку. Удосконалення організації праці органу головного фінансового управління міста і впровадження ринкових організаційних форм та методів господарювання в управління фінансами, що визначається складністю умов і великою кількістю учасників фінансового середовища, реформування організаційних елементів системи управління грошовими потоками дасть змогу зменшувати “заморожування” коштів на одних потоках шляхом їх оперативного “перекидання” на інші потоки на умовах повернення. Важливою умовою підвищення ефективності використання бюджетних коштів є і зменшення кількості їх розпорядників. Сконцентровані фінансові потоки в межах окремих підсистем у єдиний інтегрований потік дають змогу покращити динаміку непередбачуваних і непередбачуваних змін, забезпечити мобільність та взаємопов'язаність системних рішень у використанні бюджетних коштів.

Формування і організація ефективного перебігу фінансових потоків та використання фінансових коштів у підсистемах міст є активним системоутворюючим чинником господарювання і механізму фінансування операційної і інноваційно-інвестиційної діяльності органів місцевої влади.

Література

1. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К.: НІОС, 2000. – 381 с.
3. Сунцова О. О. Власні джерела місцевих бюджетів: становлення та розвиток // Науковий вісник Академії Державної податкової служби України: Збірник наукових праць. – 2001. – №3. – С. 74 – 82.
4. Чумаренко Н. Г. Новые подходы к формированию местных бюджетов. – М.: НАНУ, 1994. – 429 с.
5. Бланк И. А. Финансовый менеджмент: Учебный курс. – 2-е изд., перероб. и доп. – К.: Эльга; Ника-центр, 2003. – 656 с.
6. Бажин И. И. Информационные системы менеджмента. – М.: ГУ – ВШЭ, 2000. – 688 с.
7. Семененко А. И. Парадигма методологии синтеза и анализа систем в логистических изысканиях и построениях // Регион: политика, экономика, социология. – 2001. – №4. – С. 91 – 96.
8. Бюджетний менеджмент... – 864 с.
9. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України... – 381 с.
10. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади в Україні: основи теорії і практики. – К.: НДФІ, 1997. – 276 с.
11. Сунцова О. О. Власні джерела місцевих бюджетів... – С. 74 – 82.
12. Чумаренко Н. Г. Новые подходы к формированию местных бюджетов... – 429 с.

13. Бланк И. А. Финансовый менеджмент... – 656 с.
14. Бажин И. И. Информационные системы менеджмента... – 688 с.
15. Семененко А. И. Парадигма методологии синтеза и анализа систем в логистических изысканиях и построениях... – С. 91 – 96.
16. Статистичний щорічник України за 2004 рік / За ред. О. І. Осауленка. – К.: Консультант, 2005. – 596 с.
17. Дані Держкомстату України 1998 – 2005, на дату останньої модифікації: 30/06/2005. // <http://www.iaa.kiev.ua>; <http://www.iaa.kiev.ua>.
18. Про Державний бюджет України на 2006 рік: Закон України №3235-IV від 20.12.2005 р. // <http://portal.rada.gov.ua>; <http://www.rada.gov.ua>.
19. Про Державний бюджет України на 2005 рік: Закон України №2285-IV від 23.12.2004 р. // <http://portal.rada.gov.ua>; <http://www.rada.gov.ua>.
20. Про Державний бюджет України на 2004 рік: Закон України №1344-IV від 27.11.2003 р. // <http://portal.rada.gov.ua>; <http://www.rada.gov.ua>.
21. Про затвердження звіту про виконання міського бюджету за 2002 рік: Рішення Дніпродзержинської міської ради №127-05/XXIV від 25.03.2003 р.: Витяг з протоколу засідання Дніпродзержинської міської ради // Організаційно-розпорядча документація Головного управління економіки Виконкому Дніпродзержинської міської ради.
22. Про затвердження звіту про виконання міського бюджету за 2003 рік: Рішення Дніпродзержинської міської ради №293-14/XXIV від 26.03.2004 р.: Витяг з протоколу засідання Дніпродзержинської міської ради // Організаційно-розпорядча документація Головного управління економіки Виконкому Дніпродзержинської міської ради.
23. Про затвердження звіту про виконання міського бюджету за 2004 рік: Рішення Дніпродзержинської міської ради №498-18/IV від 25.03.2005 р.: Витяг з протоколу засідання Дніпродзержинської міської ради // Організаційно-розпорядча документація Головного управління економіки Виконкому Дніпродзержинської міської ради.
24. Про підсумки виконання міського бюджету за 9 місяців 2005 року: Рішення Виконавчого комітету Дніпродзержинської міської ради №819 від 26.10.2005 р.: Витяг з протоколу засідання Дніпродзержинської міської ради // Організаційно-розпорядча документація Головного управління економіки Виконкому Дніпродзержинської міської ради.
25. Про внесення змін і доповнень до рішення міської ради “Про міський бюджет на 2006 рік”: №657-21/IV від 21.01.2006 р. Рішення Дніпродзержинської міської ради №696-21/IV від 23.03.2006 р.: Витяг з протоколу засідання Дніпродзержинської міської ради // Організаційно-розпорядча документація Головного управління економіки Виконкому Дніпродзержинської міської ради.
26. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України... – 381 с.
27. Данні Держкомстату України 1998 – 2005, на дату останньої модифікації: 30/06/2005...

O. Bobrovska

**FINANCIAL FLOWS ADMINISTRATION IN MUNICIPAL
MANAGEMENT**

The article deals with contents, types, conditions of formation, running and financial flows regulation of towns' budgets. System of indices and characteristics of financial flows and factors of their estimation and control are grounded.

Key words: money flows, flows indexes, estimation of quality, efficiency of flows.

УДК 35.073(477+1–6ЄС)

О. Гаврилець

ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Висвітлено проблеми інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз). Окреслено основні завдання захисту національних економічних інтересів держави.

Ключові слова: державне управління, механізм управління, економічна безпека, економічний суверенітет, євроінтеграція, Європейський Союз.

Процеси, які відбуваються на міжнародній арені й у світі загалом, характеризуються високим динамізмом та досить широким арсеналом застосування країнами різноманітних методів і засобів, спрямованих на захист і просування власних національних інтересів. Наявні тенденції світового суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку генерують виникнення значного обсягу суперечностей різного спрямування як всередині деяких держав, так і між ними, що суттєво ускладнює процеси забезпечення економічної безпеки поодиноких та досить молодих країн. У контексті української національної ідеї захисту національних інтересів все більш небезпечним стає політичний, економічний, інформаційний, психологічний тиск з боку інших держав, що, своєю чергою, суттєво ускладнює трансформаційні процеси всередині країни, які фокусуються навколо питання забезпечення економічної безпеки держави у міжнародному просторі. Це все “підживлює” гостра конкурентна боротьба, що точиться на міжнародному ринку, до того ж, не лише в бізнесі, але й, як згадувалося, в державній політиці, яка, окрім суто політичних чи економічних інтересів країни, опікується також внутрішніми суб’єктами господарювання на ринках іноземних країн.

До того ж, дається взнаки і певна розгубленість від свободи, що її отримав народ, який десятиріччями перебував під тиском адміністративно-командної системи колишнього СРСР та “інформаційного вакууму” від міжнародного співтовариства. Але суспільство не може занадто довго перебувати в камфорному та невизначеному стані; воно повинно структуруватись, набути політичної, економічної та соціальної рівноваги, мати чітко визначені орієнтири свого розвитку в умовах останніх досягнень цивілізації.

Водночас, головне питання, яке виникає у процесі структуризації суспільства, полягає саме у тому, на основі якої парадигми воно має формуватись, які домінанти повинні пронизувати усі його структурні рівні системи, зрештою, які константи повинні скріплювати його каркас [1].

Це змушує науковців та вищих посадових осіб країни шукати найбільш прийнятну для України модель поведінки щодо забезпечення економічної безпеки на довготривалий період, яка б узгоджувалася з міжнародно-правовими принципами та цінностями і не суперечила політико-правовим основам країн Сходу.

Дослідження та публікації з цих проблем розпочались ще з початку 90-х рр. XX ст. та різко зростали, про що свідчать праці Г. Пастернака-Таранушенка [2], В. Мунтіяна [3], Б. Губського [4], В. Предборського [5] та інших.

Зауважимо, що вирішення проблемних питань щодо захисту економічних інтересів країни необхідно розглядати як одну з головних передумов майбутнього існування та подальшого розвитку України як повноправного члена європейського співтовариства, що зумовлює інтенсифікацію процесу приєднання України до ЄС.

Однак подекуди відбувається своєрідна підміна понять: із засобу (підвищення рівня економічного розвитку та добробуту населення) інтеграція в європейську систему перетворюється для України на самоціль. Поглиблення відповідних тенденцій супроводжується відвертою радикалізацією “просвропейських” настроїв, відображається у беззастережливому форсуванні ініціатив, пов’язаних із європейською інтеграцією України і, як наслідок, декларовані цілі не тільки не досягаються, а, навпаки, часто навіть випускаються з поля зору, що призводить до бездумної втрати традиційних східних партнерів і ринків збуту без адекватної їх заміни на “західному векторі”, що може серйозно підірвати конкурентоспроможність вітчизняної економіки. А сліпе продукування окремих “просвропейських” законів може лише “заплутати” нормативно-правову базу в економічній сфері та знизити і без того слабку правову дисципліну господарюючих суб’єктів.

Якщо до цього додати значний ступінь насиченості західного ринку, що значно вищий, ніж в Україні, рівень його інформаційного, технологічного та управлінського розвитку, то стає зрозуміло, що інтеграція в Європу для України залишається справою багатьох років, однак це за умови, що такі кроки не будуть поспішними та надто радикальними, оскільки можуть викликати дії, які будуть загрожувати економічній безпеці України. Іншими словами, виставляти на стартову доріжку “непідготовлений” до тривалих навантажень автомобіль означає наражати його на небезпеку.

Враховуючи такі реалії, необхідно констатувати, що Україні для інтенсивної інтеграції в ЄС потрібно значно зміцнити в економічному плані, досягти вищого рівня конкурентоспроможності вітчизняних товарів, тобто, вдаючись до тієї ж метафори, наростити потужність та набратись досвіду. Цього можна досягнути лише за умови, коли одночасно з європейськими стратегічними орієнтирами в систему зовнішньоекономічної політики будуть покладені тактичні програми реґіональної співпраці з найближчими сусідами як у Східній Європі, так і на Півночі та Сході.

За цього, входження України до ЄС потребує від органів державної влади докорінного реформування народногосподарського комплексу – створивши передусім відповідне правове поле для врахування суто економічних рис, характерних для інтегрованих у світову систему національних економік, поєднаних із елементами ефективного державного управління, оскільки, постійні декларації про європейський вибір України мають наповнитися конкретною роботою органів державної влади у сфері гармонізації стандартів, чинного законодавства, адміністративних процедур, увійти у свідомість українського суспільства, стати елементом його повсякденного життя.

Для цього державі доцільно виробити надійний та ефективний механізм забезпечення економічної безпеки, який зміг би здійснювати автономне та автоматичне антикризове управління, відтворювати стабілізуючий ефект, базуючись на внутрішніх резервах країни та застосовуючи ефект так званої “невидимої руки ринку”, не говорячи вже про реалізацію інших напрямків соціально-економічної політики країни на міжнародній арені.

Метою статті є дослідження основних шляхів підвищення дієздатності органів державної влади в сфері захисту економічних інтересів нації та їх спроможності виявляти

і своєчасно нейтралізувати загрози економічної безпеки країни передусім за рахунок внутрішніх резервів та відповідно до європейських стандартів, що сприятиме функціонуванню автономної системи захисту України в середовищі, схожому з країнами Євросоюзу.

Актуальність дослідження полягає у виявленні елементів внутрішніх резервів із урахуванням особливостей механізму забезпечення економічної безпеки України та за умови нових геоекономічних реалій, що мають велику ймовірність проявитися через поглиблення інтеграції України до Європейського Союзу.

Проголосивши незалежність, Україна постала на міжнародній арені як новоутворена, демократично-правова та соціально орієнтована держава, що взяла за основу загальноєвропейські цінності та долучилася до процесів розширення ЄС на Схід. Це зумовлено тим, що політична, економічна ситуація в інших сферах соціального життя нації змусили до пошуку нових шляхів цивілізаційного розвитку та взаємодії з Євросоюзом, оскільки на сьогодні жодна з держав колишнього Радянського Союзу не здатна вести справи цілком ізольовано, вимагаючи дотримання лише власних національних інтересів, ігноруючи за цього інтереси інших учасників світового співтовариства.

Такий стан речей призвів до того, що з країнами Співдружності Незалежних Держав треба було знаходити нові форми економічного співробітництва, які б унеможливлювали залежність від них, а країни Заходу вимагали проведення відповідних реформ в українській економіці, які б наближали її до типу національних економік цих країн. Засади, на яких мали базуватися інтеграційні процеси, були кардинально відмінними в країнах Європи від тих, що пропонувала Росія. Україні, яка прагнула і прагне розвиватися незалежно та на засадах партнерства і співробітництва, прийнятнішим є європейський тип інтеграції, основою якого є повна політична незалежність країн та їх національних економік, заснованих на приватній власності, свободі підприємництва, власній фінансовій системі і традиціях партнерства та співробітництва.

Поняття “інтеграція” (від лат. integer – цілий) дослівно означає об’єднання в ціле раніше ізольованих частин, тобто інтеграція – це процес інтернаціоналізації господарського життя, зближення і об’єднання економіки низки країн [6]. Відповідно, економічна інтеграція є якісно новим етапом міжнаціональних економічних відносин і передбачає процес зближення і поступового об’єднання економічних національних систем та є одним із засобів вирішення господарських проблем, дає змогу колективними зусиллями прискорити соціально-економічний розвиток, підвищити рівень життя населення та забезпечити безпеку.

На законодавчому рівні закріплення проголошеного Україною курсу євроінтеграції відображено в ст. 8 Закону України “Про основи національної безпеки України”, а саме: “основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є проведення активної міжнародної політики України з метою: створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України; забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу” [7].

Однак досить важко спрогнозувати можливі наслідки вступу України до ЄС в умовах сьогодення, оскільки важко визначити, коли і на яких умовах вона зможе

присєднатися, невідомо також, яким власне він буде, коли Україна в нього вступатиме, які саме інституційні рамки і з якими повноваженнями, принципами будуть йому притаманні. Загальновідомим є те, що до Євросоюзу належать економічні лідери континенту, які оберігають свій ринок від проникнення “чужих”. Іншими словами, щоб інтегрувати в ЄС, потрібно стати “своїм” або ж досягнути хоча б приблизного рівня розвитку тих країн, що належать до цієї організації. Процес досягнення стану “свого” потребує значних зусиль та є складним і тривалим, оскільки охоплює реорганізацію відносин власності, структури виробництва, системи розподілу, створення ринкової інфраструктури та інше і можливий за умов:

- забезпечення економічної та інституційної підтримки національного суверенітету шляхом формування самодостатньої та конкурентоспроможної економічної системи;

- оцінки економічного потенціалу і визначення напрямів структурної перебудови народногосподарського комплексу як однієї з найважливіших передумов входження України до системи світової економіки, готовність господарської системи до залучення у міжгосподарські зв'язки, напрями структурної перебудови виробництва;

- розроблення і забезпечення об'рунтованої програми переходу до ринкових відносин із пріоритетом роздержавлення та приватизації, соціального захисту населення. Національні економіки країн, що належать до економічної системи Європейського співтовариства, сформовані як господарства ринкового типу. Міжнародні, або світові, господарські зв'язки також побудовані на засадах ринкових відносин, тому інтеграція української економіки у економічну систему європейського Союзу передбачає здійснення політики ринкових реформ – переходу до ефективного та цілеспрямованого державного управління господарством, до лібералізації зовнішньоекономічних зв'язків виробників тощо;

- оцінки експортного потенціалу, вироблення експортно-імпоротної стратегії та адекватного механізму регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Суттєве значення для такої діяльності має експортний потенціал країни. Світова практика засвідчує, що експорт готових виробів, надання наукових послуг, вивезення ноу-хау, інвестицій сприяють завоюванню провідних позицій на світових ринках, а вивезення сировинно-енергетичних ресурсів, навпаки, призводить до її залежності від розвинутих держав;

- стабілізації національної грошової одиниці та її включення до системи міжнародних розрахунків є також однією з рис повноцінної незалежної національної економіки за наявності в ній міцної національної грошової одиниці. Своєю чергою, національна грошова одиниця може зміцніти лише за високоєфективної національної економіки, в якій мають бути зацікавлені держава й окремі виробники;

- вирішення проблем зовнішньої заборгованості і розподілу активів колишнього СРСР переговорним шляхом. Відсутність зовнішніх боргів прискорює розвиток економічних і соціальних процесів усередині країни, сприяє міжнародному співробітництву, а наявність заборгованості, навпаки, ускладнює участь країн у світогосподарських зв'язках через її неплатоспроможність [8].

З огляду на такі реалії, необхідно констатувати, що Україні для інтенсивної інтеграції в ЄС потрібне значне посилення економіки, досягнення вищого рівня конкурентоспроможності вітчизняних виробників, тобто вдаючись до метафори, “нарастити м'язи” і набратись досвіду. Це можливо лише за умови, коли одночасно з

європейськими стратегічними орієнтирами в систему економічної політики України будуть покладені національні інтереси, які необхідно розглядати крізь призму реалізації економічних інтересів України.

Це при тому, що Україна має всі підстави для підвищення свого економічного статусу та значення на міжнародній арені шляхом реалізації економічної парадигми з огляду на наявність потужного внутрішнього технологічного потенціалу. Так, один із “батьків” теорії постіндустріального суспільства Д. Белл виділяє технологічні “сходи”, якими піднімаються країни у своєму економічному розвитку. За Д. Беллом, ці “сходи” складаються з таких щаблів:

1. Ресурсна база (сільське господарство і гірничодобувна промисловість).
2. Легка промисловість (текстильна, взуттєва тощо).
3. Важка промисловість (металургія, суднобудування, автомобілебудування, машинобудування).
4. Високі технології (вимірювальні прилади, оптика, мікроелектроніка, комп’ютери, телекомунікації).
5. Галузі, що базуються на наукових досягненнях майбутнього – біотехнології, матеріалознавстві, космічних дослідженнях [9].

Навіть з урахуванням загально відомих чинників зовнішнього впливу та недосконалих спроб внутрішньої трансформації, в Україні все ж зберігся єдиний господарський комплекс, який включає в себе усі наведені вище “складники Белла”. Що саме по собі – велике економічне диво [10].

За цього, реалізація завдань європейської інтеграції вирішальною мірою залежить від здатності досягти Україною євростандартів і в політико-правовій, соціально-культурній та інфраструктурній сфері, оскільки низький рівень життя населення, високий рівень безробіття, слабо розвинений приватний сектор та багато інших економічних і політичних проблем можуть стати непоборними перешкодами для досягнення такого розвитку, який міг би задовольнити керівництво ЄС. Досягнення відповідного результату в цих та інших сферах суспільного життя нації є також позитивним кроком на шляху до євроінтеграції і потребує врахування цих аспектів при вдосконаленні механізму захисту національних інтересів України в сфері економіки.

Висновки

Викладене вище дає підстави стверджувати, що ефективним засобом забезпечення економічної безпеки при наближенні до процесу євроінтеграції є створення принципово нової моделі державного механізму захисту економічних інтересів всієї країни, яка повинна містити в собі елементи державного протекціонізму з прискореним технологічним переоснащенням у контексті зниження енерго-, матеріалоемності, підвищення екологічності виробництва, що у підсумку означає вихід на той рівень рентабельності виробництва, що забезпечить конкурентоспроможність національної економіки на міжнародному просторі. Реалізація цього механізму має здійснюватися у руслі об’єктивних процесів із урахуванням впливу значної кількості взаємопов’язаних і суперечливих чинників, вирізнятися жорстким прагматизмом та точним розрахунком, враховуючи за цього можливість її реального ресурсного забезпечення, оскільки поспішні та надто радикальні дії у цьому напрямі можуть створювати загрози економічній безпеці України, бо членство в ЄС пов’язане з певно низкою обов’язків. Насамперед потрібно буде передати ЄС значну частину власного суверенітету, особливо у фінансово-економічній та монетарних сферах. Країни-члени також втрачають суверенітет щодо

митних зборів, визначення тарифів, обмеженою є їх здатність надавати державну допомогу, а здійснення державних закупівель відбувається відповідно до єдиних правил тощо. Країни-члени передають також значну частину суверенітету у сфері юстиції та внутрішніх справ, зовнішньої політики та політики безпеки.

Вони здатні впливати на прийняття рішень, однак все ширшим стає коло питань, рішення за якими приймаються кваліфікованою більшістю голосів і які є обов'язковими до виконання всіма країнами-членами.

Отже, питання того, чи в змозі Україна в наближеній чи будь-якій іншій перспективі витримати Копенгагенські критерії (стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав національних меншин; наявність діючої ринкової економіки та спроможність витримати тиск конкуренції і ринкових сил у межах ЄС; здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу) потребують більш детального та поглибленого опрацювання.

Література

1. Перехідна українська економіка: стан і перспективи / За ред. д.е.н., проф. А. Філіпенка, д.е.н., проф. В. Бандери. – К.: Академія, 1996. – С. 17.
2. Пастернак-Таранушенко Г. Економічна безпека держави. – К., 2002. – 140 с.
3. Мунтіян В. І. Економічна безпека України. – К.: КВІЦ, 1999. – 463 с.
4. Губський Б. В. Економічна безпека України: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення. – К., 2001. – 122 с.
5. Предборський В. А. Економічна безпека держави. – К.: Кондор, 2005. – 392 с.
6. Політичний словник. – К.: Знання, 1982. – С. 201.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України №964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 351.
8. Заблоцький Б. Ф. Перехідна економіка: Посібник. – К.: Академія, 2004. – С. 479.
9. Яковець Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. – М.: Экономика, 2001. – 340 с.
10. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011: Послання Президента України до Верховної Ради України // <http://www.president.gov.ua>.

О. Havrylets

PROTECTION OF ECONOMICAL INTERESTS OF UKRAINE IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

The problems of Ukraine's integration into the European Union are elucidated, basic tasks of national economic interests protection of the state are outlined.

Key word: public administration, administering mechanism, economic security, economic sovereignty, Euro-integration, the European Union.

УДК 336:352.075.1

О. Крайник

НАПРЯМКИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто теоретичні та практичні аспекти формування доходної частини місцевих бюджетів як фінансової бази органів місцевого самоврядування. Проаналізовано склад та можливості нарощування доходів місцевих бюджетів. Показано резерви збільшення доходної та зменшення видаткової частин на основі аналізу бюджету Львівської області.

Ключові слова: місцевий бюджет, доходи місцевого бюджету, видатки місцевого бюджету.

Ефективність фінансової системи України може бути досягнута за умови забезпечення фінансової спроможності та фінансової самостійності окремої території. Фінансову незалежність місцевого самоврядування необхідно розглядати як здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань що належать до їх компетенції з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території. Тому саме місцевим бюджетам (далі – МБ) як фінансовій основі місцевого самоврядування належить особливе місце, а збільшення надходжень до місцевих бюджетів і водночас зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, є досить актуальним завданням.

Існуючий порядок формування доходної частини місцевих бюджетів здійснюється на засадах стабільності, передбачуваності надходжень, що дає змогу забезпечити довготермінове прогнозування доходів бюджетів. Бюджетним кодексом закріплено як перелік доходів місцевого самоврядування, так і постійні відсотки їх розмежування між видами бюджетів. Окрім того, виділено в окремий кошик доходи, що забезпечують реалізацію винятково місцевих проектів, що дозволяє пов'язати рівень сплати окремих податків на окремо взятій території з рівнем надання послуг, які отримує платник податку. Ще один важливий аспект формування доходної частини місцевих бюджетів пов'язаний із необхідністю посилення стимулюючого ефекту нарощування доходної бази місцевих бюджетів, посилення прозорості бюджетних рішень, зокрема за рахунок існуючої системи трансфертів. До того ж, із прийняттям Бюджетного кодексу України закладено принципово нові засади міжбюджетних відносин, проблеми наповнення місцевих бюджетів та подальшого проведення бюджетної реформи залишаються актуальним завданням.

Метою статті є обґрунтування вдосконалення формування місцевих бюджетів загалом та внаслідок зміцнення їх доходної бази зокрема.

Об'єктом дослідження є дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів. Предметом дослідження є пошук можливостей збільшення дохідної та оптимізація видаткової частини місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування.

Виняткова важливість проблем фінансової самостійності місцевих органів влади спонукає багатьох вчених вивчати ці питання, визначати доцільні межі фінансової незалежності, розробляти конкретні механізми практичного втілення цього принципу. Питання місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого

самоврядування висвітлювались у працях відомих вчених: В. Кравченка, К. Павлюк, С. Слухай, С. Гречаківського та інших. Однак сучасні проблеми соціально-економічного розвитку територій вимагають нових підходів до визначення місця і ролі місцевих бюджетів як фінансової основи цього розвитку.

Так, К. Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку певної території, що належать до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також зазначає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з огляду на економічну доцільність, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. На думку К. Павлюк, концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні полягати в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. За цього необхідно пам'ятати, що нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на певній території [1]. Інший відомий український вчений – В. Кравченко – поряд із поняттям “фінансова незалежність” застосовує поняття “фінансова автономія” місцевих органів влади. Він тлумачить фінансову автономію як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Важливим є зауваження цього автора, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Отже, В. Кравченко обґрунтовує межі та кількісні показники фінансової автономії місцевих органів влади [2].

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах із ринковою економікою дозволяє загалом виділити недоліки функціонування існуючої бюджетної системи, основним із яких можна вважати високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань.

Узагальнюючи існуючу систему формування доходної бази місцевих бюджетів, можна виділити низку проблем, невирішення яких стримує загальний процес реформування системи міжбюджетних відносин. До таких проблем можна віднести:

- 1) формування місцевого бюджету відбувається на старій податковій базі, перелік джерел доходів місцевих бюджетів не розширено;
- 2) трансферти залишаються вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів;
- 3) місцеві податки і збори є занадто малими, щоб відігравати певну роль у доходах кошику №2;
- 4) не збільшено розмір деяких податків як плати за землю та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва.

Тому перегляд існуючих підходів до формування місцевих бюджетів є одним із основних завдань реформування міжбюджетних відносин.

Аналіз бюджету Львівської області засвідчив, що загалом величина місцевого бюджету у номінальному вираженні збільшується. Однак говорити про достатність фінансових ресурсів неможливо. Видатки кошика №1, пов'язані з утриманням

соціально-культурної сфери, використовуються передусім на виплату заробітної плати працівникам та оплату комунальних послуг цих закладів, питома вага заробітної плати при цьому становить 70 – 80% від величини доходів кошика №1. Збільшення номінальної величини місцевих бюджетів викликано двома причинами: збільшенням розміру мінімальної заробітної плати та як результат фонду оплати праці загалом й інфляційними процесами.

Абсолютна величина надходження до місцевих бюджетів області (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2005 р. більша на 18,5% порівняно з 2004 р., а у 2006 р. – на 7,1% порівняно з 2005 р. За 2005 р. до бюджету області надійшло 845,7 млн. грн. доходів, що враховуються, та 122 млн. грн. доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. У порівнянні з відповідним періодом 2004 р. надходження закріплених доходів зросли на 169,3 млн. грн., або на 25%. Власних доходів надійшло більше на 16,8 млн. грн., або на 16%. Діаграма відображає покращення позитивної динаміки нарощування доходів останніх років. Порівняно з відповідним періодом 2004 р. надходження до загального фонду збільшується на 186,1 млн. грн., або на 23,8%. Надходження збільшуються в усіх містах обласного значення та районах області (рис. 1).

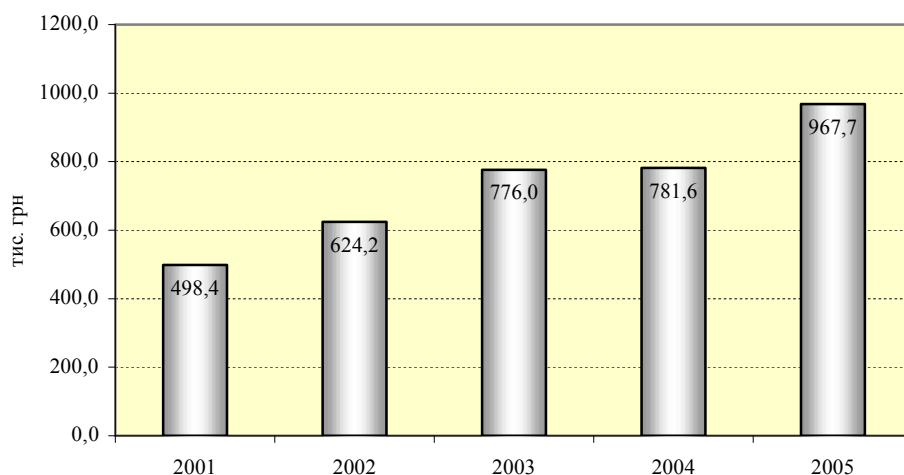


Рис. 1. Порівняльна діаграма надходжень до загального фонду бюджету області у 2001 – 2005 рр.

Водночас, аналізуючи структуру місцевого бюджету Львівської області, бачимо, що обсяг доходів кошика №2, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів у 2004 р., становив 15% до загальної величини доходів, у 2006 р. – 10%. Аналіз питомої ваги трансфертів із державного бюджету свідчить також про зростання цієї величини. Якщо у 2004 р. цей показник становив 45,4%, то у 2006 р. – вже 54,8%. Щороку зростає як величина, так і перелік субвенцій із державного бюджету. Окрім субвенцій соціального та інвестиційного спрямування з'явилися нові: на зміцнення матеріально-технічної бази сільських амбулаторій та ФАПів, сільських шкіл, придбання автобусів “Школярик”, трамваїв, тролейбусів тощо.

Розглянемо найбільші джерела доходів місцевих бюджетів. Першим і найважливішим у цьому переліку за часткою, яку він займає у місцевому бюджеті, є податок на доходи фізичних осіб. Із прийняттям Бюджетного кодексу та переходом до системи закріплених податків податок на доходи фізичних осіб став закріпленим податком, який у визначених частках розподіляється між бюджетами адміністративно-територіальних одиниць різного рівня з метою забезпечення фінансування делегованих державою видаткових повноважень, тобто він є основою наповнення кошика доходів №1.

Основну питому вагу у надходженнях загального фонду бюджету Львівської області також займає податок із доходів фізичних осіб. У 2004 р. частка цього податку становила 74,7% усіх надходжень, у 2005 р. – 70%. Таким чином, мобілізація доходів до місцевих бюджетів здебільшого залежить від податку з доходів фізичних осіб (рис. 2).

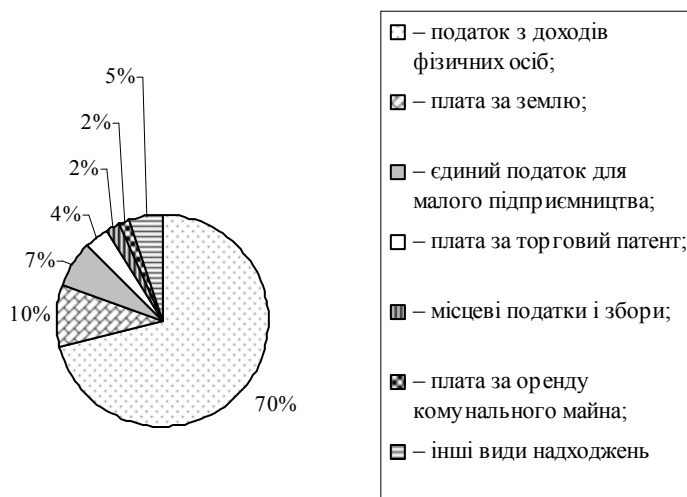


Рис. 2. Питома вага джерел наповнення дохідної частини загального фонду бюджету області у 2005 р. (розраховано за даними Львівського фінансового управління)

Мобілізація до бюджету податку з доходів фізичних осіб залежить від зростання обсягу фонду оплати праці. На це впливає низка чинників: розмір мінімальної заробітної плати (далі – МЗП), відновлення міжпосадових співвідношень в оплаті праці працівників бюджетної сфери, перелік оподатковуваних доходів, залучення до оподаткування “тіньових” потоків оплати праці, погашення заборгованості з виплати заробітної плати, збільшення розміру середньомісячної заробітної плати у виробничій сфері завдяки розвитку середнього і малого бізнесу, розширення виробництва на великих підприємствах, залучення інвестицій. Головним фактором зростання надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2005 р. стало поетапне збільшення розміру МЗП: із 1 січня – 262 грн. на місяць, 1 квітня – 290 грн., 1 липня – 310 грн., 1 вересня – 332 грн.

Таким чином, зв’язок між сумами, сплачуваними платниками податку на доходи фізичних осіб, і доходами, закріпленими за відповідними територіальними

бюджетами, можна визнати досить очевидним. Дійсно, чим більше сплачують громадяни, що проживають на цій території, податку з власних доходів, тим більші суми благ у вигляді фінансування систем соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту вони як жителі мають право одержати. Тут також діє позитивний психологічний ефект, який полягає у тому, що населення знає, що внесений ним податок спрямовується на задоволення його ж потреб.

За даними Міністерства фінансів України частка податку на доходи фізичних осіб у загальних доходах місцевих бюджетів (із урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2002 р. становила 38,3%, у 2003 р. – 39,4%, у 2004 р. – 31,8%, у 2005 р. – 30,7% [3]. Як видно, частка податку на доходи фізичних осіб є досить значною, однак, на думку В. Слухай та Я. Здерки, цей податок не має всіх характеристик, які б робили його придатним для ролі місцевого податку. Зокрема, він слугує провідним інструментом проведення політики перерозподілу, яка відповідно до принципів розподілу завдань між рівнями держави має належати до національного рівня [4].

Необхідно зазначити також, що протягом тривалого періоду вносяться пропозиції щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб у місцеві бюджети за місцем проживання працівників. Це б дало можливість зменшити напруженість із виконанням дохідної частини в приміських селах промислових міст України, жителі яких на сьогодні переважно працюють у відповідних містах. Окрім того, починаючи з 2007 р., Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” передбачено включення до розрахунку сум прибуткового податку з доходів, які нараховані, але не виплачені, що спричинило завищення сум податку у місцевих бюджетах у 2007 р., що також може спричинити напругу з виконання місцевого бюджету.

Загалом реальне збільшення доходної частини місцевих бюджетів можливе шляхом: введення нових місцевих податків; перерозподілу частини загальнодержавних податків на місцевий рівень; збільшення величини міжбюджетних трансфертів. Вирішення окремих місцевих проблем можливе завдяки використанню самооподаткування. Відповідно до частини 2 ст. 69 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] за рішенням зборів громадян за місцем їх проживання можуть запроваджуватись місцеві податки і збори за місцем їх проживання. Такі кошти можуть використовуватись для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового спрямування. Окрім того місцеві органи влади можуть впливати на нарощування доходної бази місцевих бюджетів шляхом ефективного використання земельних ресурсів, стимулювання створення нових якісних робочих місць із високим рівнем оплати праці, раціональним підходом до формування місцевих податків та зборів.

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів ряду країн Європи (табл. 1), необхідно відзначити, що структура місцевих бюджетів України відрізняється від структури доходів місцевих бюджетів деяких європейських країн [6].

Таблиця 1

Структура доходів муніципальних органів у країнах Європи
(середина 90-х рр. XX ст.), %

Країна	Місцеві податки	Збори і платежі	Позики	Інші надходження	Трансферти і платежі
1	2	3	4	5	6
Австрія	15	19	8	23	35

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6
Бельгія	32	5	13	10	40
Болгарія	1	10	2	9	78
Чехія	16	12	11	16	45
Данія	51	22	2	1	24
Фінляндія	34	11	3	21	31
ФРН	19	16	9	11	45
Угорщина	4	8	4	18	66
Італія	18	11	9	24	38
Латвія	6	1	0	25	68
Люксембург	31	29	3	-	37
Норвегія	42	16	7	2	33
Польща	21	7	0	12	60
Португалія	20	19	6	17	38
Словаччина	10	9	5	37	39
Іспанія	31	16	10	6	37
Швеція	61	8	1	11	19
Швейцарія	46	24	3	9	18

Незважаючи на велике різноманіття місцевих податків у розвинутих країнах, вирішальне фіскальне значення (насамперед на муніципальному рівні) мають тільки певні з них, передусім майнові. І це не дивно, оскільки оподаткування майна гарантує стабільне надходження доходів до бюджету. Окрім того, податок на майно, використовуючись для фінансування державних послуг у конкретному регіоні, врешті-решт сприяє підвищенню ринкової вартості цього майна. Тим самим він забезпечує взаємозв'язок між сплаченими податками і одержаними благами, що є важливим принципом організації ефективної системи оподаткування. Нарешті, до позитивних рис цього податку належить те, що нерухомість не може бути переміщена, а тому, як правило, можливі міжрегіональні відмінності в його ставках не викликають небажаних наслідків. Перевагою майнових податків є те, що вони відповідають засадам справедливого оподаткування, мінімізують ухилення від сплати податку, не конкурують із загальнодержавними податками, забезпечують стабільність надходження, заохочують до ефективнішого використання майна власниками [7].

Аналіз підтримки серед населення пропонованого податку засвідчив, що частина населення, яку практично не зачіпає запровадження нового податку, тобто ті люди, які не володіють значними активами, підтримують його введення. Водночас інша частина населення, яка або успадкувала володіння майном, яке має високу вартість, або стала власником цього майна внаслідок заробітчанства закордоном, виступає проти його запровадження. Аргументом є те, що в сучасних українських реаліях не всі зможуть заплатити податок на нерухомість, повернувшись в Україну і отримуючи тут заробітну плату.

У цьому аспекті запровадження податку на нерухомість доцільно зробити поступовим. У перші роки його сплати власники активів, що підпадають до оподаткування повинні, вносити такі суми сплати податків, які в змозі заплатити

громадяни, виходячи з середньої заробітної плати в регіоні. Поступово величину сплати податку можна нарощувати. Окрім того, в Україні ситуація ускладнюється слабкою розвиненістю ринку нерухомості, відсутністю необхідних інформаційно-довідкових систем, які б характеризували оподатковуване майно, відсутністю досвіду оцінки і переоцінки вартості об'єктів, високими темпами інфляції та іншими факторами. Все ж таки майно є найперспективнішим об'єктом для розвитку місцевого оподаткування.

Податок на нерухомість має стати складовою частиною місцевих податків та зборів. Планами на 2007 р. [8] передбачено зменшити кількість місцевих податків і зборів, які відіграють дуже незначну роль у їх загальній величині. Альтернативою до цього підходу є, навпаки, розширення кількості місцевих податків та зборів з метою забезпечення найширшого вибору для кожного органу місцевого самоврядування тих податків та зборів, які найбільш доцільні на певній території. Важливою проблемою в процесі збирання місцевих податків є відмова від їх сплати. Особливо це стосується сіл, селищ, міст районного значення, тому для активізації цього процесу необхідно розробити дієвий механізм контролю за сплатою податків та зборів. Окрім того, з часом повинні змінюватись і нормативи сплати податків, що зможе збільшити їх частку у доходах місцевих бюджетів.

Ще одним важливим податком кошика №2 є земельний податок, який розщеплюється між всіма рівнями, складає значну частку обсягу доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Оскільки цей податок є виключно місцевим, то і кошти від сплати цього податку повинні залишатись у розпорядженні виключно органу місцевого самоврядування. Тобто доцільно не розщеплювати податок між обласним, районним та бюджетами місцевого самоврядування, а поповнювати цим податком бюджети сіл, селищ та міст. У цьому контексті необхідно зазначити, що згідно із Законом України "Про плату за землю" низка підприємств сплачують земельний податок за заниженими ставками, що призводить до суттєвих втрат місцевих бюджетів. Враховуючи, що відповідно до Бюджетного кодексу [9] 75% плати за землю входить до складу доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів бюджетів міст обласного значення та 60% – бюджетів сільських та селищних рад, недоотримання коштів негативно позначається на можливості реалізації місцевих програм.

Для забезпечення фінансовими ресурсами місцеві органи влади для здійснення власних повноважень та компенсації втрат місцевих бюджетів внаслідок скасування низки зборів (за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, готельного збору, переходу суб'єктів малого підприємництва на спрощену систему оподаткування) необхідно розширити перелік доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні трансфертів. Це дасть змогу посилити вплив органів влади на реалізацію місцевих проектів за рахунок розширення доходної бази місцевих бюджетів.

Аналіз надходжень до спеціального фонду консолідованого бюджету області засвідчив, що у 2005 р. питома вага коштів бюджеті розвитку становила 54,9%, а у 2006 р. – 36%. Зменшення частки бюджету відбулось внаслідок зменшення коштів від відчуження майна комунальної власності. Необхідно зазначити, що таке джерело є вичерпним і особливим завданням місцевої влади є пошук додаткових ресурсів, здатних наповнити бюджет розвитку.

Збільшення доходів кошика №2 та зменшення залежності від трансфертів із державного бюджету можливо шляхом розщеплення деяких загальнодержавних

податків. Таким податком може бути податок на прибуток підприємств, розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці. Це може стати додатковим стимулом для залучення нових бізнес-структур та розширення існуючих органами місцевої влади.

Ще одним вагомим джерелом бюджету розвитку можуть бути кошти перевиконання мобілізації доходів до загального фонду місцевого бюджету. Такі кошти можуть поповнювати бюджет розвитку, розподіляючись між місцевим і державним бюджетом принаймні по 50%.

Щодо формування видаткової частини місцевого бюджету, то однією з найбільш проблемних статей є видатки на культуру і мистецтво. На сьогодні розрахунок видатків здійснюється залежно від кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Водночас в цьому підході не враховується кількість культурно-історичних пам'яток, які є в конкретному регіоні. В Україні у законах про Державний бюджет із 2003 р. передбачено спеціальні субвенції для фінансування реставраційних програм найважливіших пам'ятників у семи містах і районах, зокрема у Львові. Однак у складі показника загальних витрат на культуру і мистецтво не передбачаються витрати на виконання такої функції, як зберігання та реставрація будівель, які мають історико-культурне значення. Це обумовлює хронічне недофінансування адміністративно-територіальних утворень, які мають такі історичні та архітектурні надбання. Наприклад, Львівська область нараховує на своїй території 25% пам'яток України, що охороняються державою, а коштів на підтримання їх в належному стані бракує. Тому доцільним є при розрахунку видатків на культуру та мистецтво ввести коригувальний коефіцієнт, який би враховував збільшення видатків на надання фінансової підтримки Театру опери та балету, з врахуванням експозиційних площ музеїв, та необхідності проведення реставраційних робіт будівель, що є історичними та архітектурними надбаннями.

Загалом, аналізуючи наповнення і виконання місцевих бюджетів Львівської області, можна зробити наступні узагальнення щодо тенденцій збільшення чи зменшення показників доходів та видатків місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

Аналіз наповнення і виконання місцевих бюджетів за 2000 – 2006 рр.

Показники	Тенденції	Пояснення
1	2	3
Доходи		
Абсолютна величина доходів МБ	Збільшення	Покращення показників економічного розвитку регіону
Темпи приросту величини доходів МБ	Зменшення	Вплив комплексу негативних чинників на економічний розвиток
Питома вага:		
– податкових надходжень у структурі МБ	Зменшення	Погіршення фінансових результатів діяльності підприємств, зростання збитковості провідних видів діяльності
– податку на доходи фізичних осіб у величині податкових надходжень МБ	Зменшення	Заборгованість із заробітної плати, тінізація доходів населення

Закінчення табл. 2

1	2	3
– єдиного податку з суб'єктів підприємництва	Зростання виключно за рахунок кількості платників податків	Низький рівень податку в районах області
– податку на землю	Незначне зменшення	Заборгованість із земельних податків, відсутність контролю за розміром орендної плати за землю
Абсолютна величина:		
– ринкового збору	Збільшення	Збільшення торговельних точок
– комунального податку	Зменшення	
– податку з власників транспортних засобів	Збільшення	Зростання розміру ставок, скасування деяких пільг, збільшення кількості транспортних засобів
Видатки		
Абсолютна величина на:		
– утримання органів управління	Збільшення	Збільшення кількості штатних працівників, недотримання типових штатних розписів, збільшення розміру заробітної плати
– освіти	Збільшення	Зростання розміру заробітної плати, оплати комунальних послуг
– охорону здоров'я	Збільшення	Збільшення чисельності працівників, заробітної плати
– утримання установ соціального захисту	Збільшення	Зростання заробітної плати і оплати комунальних послуг
– утримання закладів культури, мистецтва	Збільшення	Зростання заробітної плати, додаткове фінансування місцевими органами влади

На основі аналізу надходжень до місцевого бюджету та їх тенденцій за останні сім років можна запропонувати резерви збільшення надходжень та зменшення видатків місцевих бюджетів (табл. 3).

Таблиця 3

Резерви збільшення надходжень та зменшення видатків місцевих бюджетів

Найменування показників	Джерела отримання резервів
1	2
Доходи за видатками	
Місцеві податки і збори	Розширення переліку місцевих податків та зборів, зокрема за рахунок перерозподілу між державним і місцевими бюджетами
Податок на доходи фізичних осіб	Ліквідація заборгованості із заробітної плати, збільшення розміру заробітної плати, детінізації доходів
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Збільшення розміру податку
Плата за торгові патенти	Збільшення розміру податку
Плата за землю	Збільшення розміру податку, контроль за сплатою

Закінчення табл. 3

1	2
Плата за оренду комунального майна	Збільшення розміру плати, періодичний її перегляд, ліквідація заборгованості
Поступлення від продажу земельних ділянок	Відчуження зданих в оренду земель, що неефективно використовуються
Видатки за видами	
Видатки на утримання органів державного управління	Дотримання чинних розписів

Отже, подальший розвиток реформи підходів до формування як доходної, так і видаткової частин місцевих бюджетів, пов'язаний із реалізацією можливостей розширення самостійності органів місцевої влади, а найважливішими проблемами, які необхідно вирішити в найближчі бюджетні періоди, є: підвищення впливу місцевих органів влади на формування місцевих бюджетів; підвищення стимулювання нарощування доходної частини місцевих бюджетів; створення можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для розвитку територіальних громад. Це свідчить про необхідність перегляду порядку фінансового вирівнювання і одним із основних принципів, який мусів би бути в ньому закладений, є принцип підвищення стимулу для органів місцевого самоврядування здійснювати заходи, які б сприяли покращенню роботи підприємств, які знаходяться на їх території, а також залученню в них інвестицій. За результатами реформ децентралізація управління та передача повноважень на нижчий рівень повинна стати основою подальших демократичних перетворень у країні. Місцева влада, будучи найбільш наближеною до потреб громадян, повинна забезпечити найефективніший рівень надання послуг при управлінні територіальними громадами.

Література

1. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. – №4. – С. 24 – 37.
2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. – К.: Товариство “Знання”; КОО, 1999. – С. 90, 91.
3. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. – К.: НДФІ, 2006. – С. 266, 267.
4. Слухай С. В., Здерка Н. Я. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи // Фінанси України. – 2006. – №5. – С. 12 – 20.
5. <http://portal.rada.gov.ua>.
6. Герчаківський С. Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // Фінанси України. – 2003. – №2. – С. 44 – 49.
7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін.; Ред. кол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 5. – С. 39; 75.
8. <http://ndfi.minfin.gov.ua>.
9. <http://portal.rada.gov.ua>.

O. Kraynyk

**DIRECTIONS OF CAPITAL BASE STRENGTHENING
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES**

The theoretical and practical aspects of incomes part of local budgets formation are considered. Structure and possibilities of local budgets incomes increasing are analyzed. The backlogs of profitable increase and diminishment of expense part on the basis of budget analysis in Lviv region is shown.

Key words: local budget, local budget incomes, local budget expenditures.

УДК 336: 352.075.1

А. Ліпенцев,
Ю. Ліпенцева

СУЧАСНІ HR-ТЕХНОЛОГІЇ: УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ УСТАНОВОЮ НА ЗАСАДАХ КОМПЕТЕНЦІЙ

Досліджено досвід застосування компетенційного підходу в практиці управління людськими ресурсами країн із сталими традиціями демократії. Розроблено рекомендації щодо підходів до впровадження управління на засадах компетенцій у практику HR-менеджменту у фінансових установах України.

Ключові слова: HR-технології, компетенція, компетентність, управління людськими ресурсами фінансових установ, управління на засадах компетенцій.

Успішність реформування державних фінансових установ в Україні залежить від багатьох факторів, але найбільш важливим чинником є людські ресурси. На сьогодні управління кадрами в державних фінансових установах не відповідає наявним потребам. Це пов'язано із низкою проблем: відсутня реально діюча державна кадрова політика; статус кадрових підрозділів в організаціях – низький; на них покладені переважно обліково-розпорядчі функції; вони реально не беруть участі у перспективному плануванні персоналу; штат їх надзвичайно обмежений; працівники відділів кадрів часто не мають відповідної підготовки. Зрозуміло, що за таких умов не можна говорити про професійний підхід до управління кадрами у державних установах.

Здійснення адміністративної реформи в Україні та формування культури управління державними установами передбачає кардинальну перебудову концепції кадрової політики та поширення кращого досвіду управлінської

діяльності [1]. Одним із напрямків змін у кадровій політиці України може бути застосування підходу до управління людськими ресурсами на засадах компетенцій, котрий покладено в основу кадрової політики у державних установах Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США та інших країн [2, 3]. Керівництво державної служби України визначає формування компетенційних профілів посад державних службовців як один із пріоритетних напрямків об'єктивації процесів відбору державних службовців [4].

Мета статті полягає у дослідженні досвіду застосування компетенційного підходу в практиці управління людськими ресурсами державної служби країн із сталими традиціями демократії та розробки рекомендацій щодо підходів до впровадження HR-менеджменту на засадах компетенцій у практику управління фінансовими установами.

Завдання дослідження:

1. Здійснити контент-аналіз аспектів застосування терміна “компетенція”.
2. Виявити можливості застосування компетенцій в управлінні державними установами.
3. Проаналізувати досвід застосування підходу до управління людськими ресурсами на засадах компетенцій у державних установах Канади та США.
4. Розробити рекомендації щодо підходів до впровадження компетенційно орієнтованого менеджменту у практику управління людськими ресурсами вітчизняних фінансових установ.

Окремі аспекти проблеми розглядались у працях: М. Армстронга, В. Вертера, А. Віланда, С. Вудрофа, Г. Панцера, Х. Дас, К. Девіса, В. Зена, Б. Кампіхе, В. Лобанова, Д. Майла, М. Мельника, Т. Мотренко, Е. Охотського, Х. Сквіда, А. Стадник, О. Тимошенко, Е. Тофлера, С. Шекшні.

Процесам глобалізації імманентна певна уніфікація і тиражування успішних методологій державного менеджменту і впровадження їх в практику управління державними установами, що обумовлює необхідність зміни і розвитку культури управління державними органами виконавчої влади. Сутність компетенційного підходу до управління людськими ресурсами полягає

у застосуванні критеріїв компетентності в управлінні людськими ресурсами, які сприятимуть досягненню відповідного рівня роботи, а також забезпечать продуктивне функціонування організації загалом [5, 6].

“Інтеграційна парадигма організацій”, яку Е. Тофлер розглядає у “Метаморфозах влади” [7], визначає пріоритетність концентрації уваги керівництва на організаційному та індивідуальному розвитку як основну передумову досягнення успішності організацій та основу нового стилю управління. Перманентна орієнтація на розвиток і підтримку компетентності співробітників, яка є в основі компетеційного підходу, технологічно забезпечує інституційні відповіді на нові глобальні та соціотальні виклики. Поняття компетентності та компетенцій досить часто застосовуються як синоніми. Але відомими є спроби розведення цих понять: “компетентність” – це поняття, яке належить до людини, характеризує аспекти поведінки, що стоять за компетентним виконанням роботи; а “компетенція” – це поняття, яке належить до роботи, характеризує сферу діяльності, у якій людина компетентна. Але у практичній діяльності часто застосовується змішаний підхід, котрий об’єднує використання і поведінкових факторів компетентності, і професійної компетентності. Переважно все це об’єднується терміном “компетенція”. Використовуючи цей термін, важливо пам’ятати про існування двох аспектів (робота і людина). Це також необхідно враховувати при аналізі та визначенні компетенцій [8 – 10].

Термін “компетенція” трактується спеціалістами різних сфер діяльності по-різному. Соціально-психологічно орієнтоване сучасне вчення менеджменту розглядає компетенцію особистості як взаємодію трьох компонентів: фахової компетенції, методичної компетенції та соціальної компетенції. Компетенцією у первісному значенні вважають відповідальність і повноваження лідера. Більшість теоретиків і практиків управління вважають, що компетенція – це синтез знань, навичок, досвіду та практики. Компетенція – це відповідні навички, вміння, знання або поведінкові характеристики, які впливають на ефективність виконання роботи та часто пов’язані з організаційними цілями. Компетеційні профілі (моделі

компетенцій) – це низка спеціальних компетенцій для: організації; функціональної спільноти/професійної групи або певної посади [11 – 17]. Модель повинна відповідати загальній стратегії організації та включати компетенції, необхідні для виконання конкретних завдань. Набір індивідуальних компетенцій співробітника складається з корпоративних, менеджерських та професійних характеристик [18]. На думку С. Шекшні, компетенції зорієнтовані на об'єктивацію оцінки керівників та спеціалістів, які займаються неструктурованою діяльністю, що передбачає високий ступінь свободи та творчості [19].

Компетенції покладені в основу здійснення усіх функцій (етапів) кадрового менеджменту в управлінні державними установами (рис. 1) [20].

У 1991 р. у США федеральне управління з кадрів провело опитування 20 тис. керівників різних рівнів (50% опитаних – представники служб вищих керівників) щодо того, які якості є необхідними для вступу на посаду і які дозволяють досягати успіху в праці [21]. На основі цих досліджень визначено 22 необхідні якості, якими повинні володіти керівники і розроблено модель “Основи ефективного лідерства” (детальніше цю модель ми аналізували у попередніх роботах [22]).

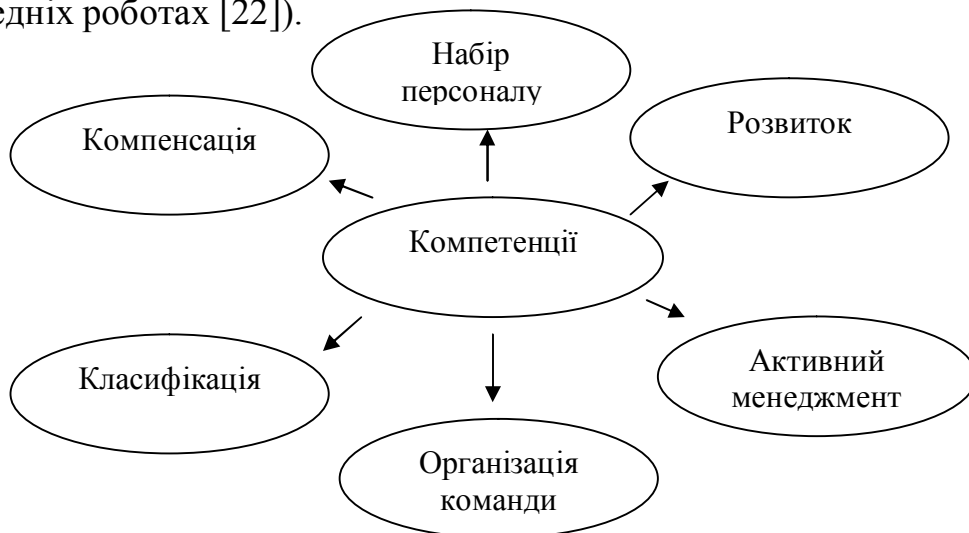


Рис. 1. Застосування компетенцій у здійсненні функцій (етапів) кадрового менеджменту

Модель “Основи ефективного лідерства” має певні особливості:

1. Визначено основи компетентності, які повинні мати всі керівники державних закладів, незалежно від посади і тип роботи.

2. Для кожної групи керівників встановлено різний перелік управлінських якостей. За цього з просуванням по службі і очоленням вищих керівних посад сфера компетенції поширюється.

Необхідно підкреслити, що ця модель широко застосовується в державних установах США із метою підняття ефективності роботи керівників і є основою в системі їх навчання і підвищення кваліфікації.

У вересні 1993 р. робоча група, яку очолив віце-президент А. Гор, надрукувала доповідь “Оновлення системи управління людськими ресурсами”, яка увійшла у великий пакет пропозицій під загальною назвою “Створити уряд, який буде працювати краще і з меншими витратами”. У доповіді було визначено цілі реформування державної служби США:

- створення гнучкої і надійної системи найму;
 - перебудова кваліфікаційної системи;
 - підвищення виконавської дисципліни;
 - вдосконалення системи навчання, підвищення кваліфікації та розвитку службовців;
 - вдосконалення робочих процесів;
 - забезпечення рівних можливостей для тих, хто перебуває на державній службі;
 - скорочення паперових потоків у державних установах;
 - формування партнерських відносин між службовцями і керівниками.
- Особлива увага приділялась розробці механізму, який би дозволив:
- оцінювати діяльність керівників;
 - проводити кваліфікований відбір кандидатів на посади керівництва;
 - визначати пріоритетні напрями навчання та підвищення кваліфікації керівників [23].

Досвід США цікавий тим, що при розробці моделі компетенцій проводяться ґрунтовні наукові дослідження, з огляду не лише поточних, а й майбутніх вимог до компетенції керівників.

Великий досвід управління на засадах компетенцій накопичений у державній службі Канади. Основна робота із методологічного і технологічного забезпечення процесів розробки профілів компетенцій для державних установ покладена на Центр психології персоналу Комісії державної служби Канади (далі – ЦПП). Ця організація створена та фінансується державою і понад 100 психологів, які працюють в її структурах, напрацювали, майже за 30 років, декілька сотень тисяч власних: психологічних методик діагностики, оцінки і розвитку організацій та персоналу; компетенційних профілів для організацій, професійних груп та посад. Деякі фахівці вважають ЦПП найпотужнішим асесмент-центром (центром оцінки) у світі. Фахівці з ЦПП виділяють три ключових елементи компетенції: назва сфери діяльності; описова частина (загальне визначення/опис компетентності); показники поведінки (твердження, якими описується поведінка з використанням специфічної термінології у контексті цієї роботи) [24].

Наведемо приклад трьох ключових елементів однієї з компетенцій, розробленої центром психології персоналу державної служби Канади у м. Оттава:

Назва: управління діяльністю.

Опис: державні службовці ефективно виконують свої обов'язки, якщо вони забезпечують відповідне надання послуг населенню. Вони організовують свій час та роботу, використовуючи всі ресурси, які є в їх розпорядженні, а також застосовують різні важелі влади, для досягнення цілей найбільш ефективним та продуктивним шляхом. Вони використовують компетенцію для удосконалення своєї роботи та роботи інших. Якщо їх обов'язки включають управління роботою інших, вони моделюють та сприяють самоуправлінню.

Індикатори поведінки:

Керівник середньої ланки (керівник підрозділу):

- визначає цільові показники якості та продуктивності у підрозділі;
- просуває проекти з метою досягнення ефективних та своєчасних результатів;

- визначає поточні вимоги для фінансових та людських ресурсів;
- розподіляє та перерозподіляє ресурси за потребою та у спосіб, який сприяє використанню різноманітності робочої сили;
- застосовує моральні цінності у практиці роботи керівництва.

Профілі компетентності керівного складу державної служби – це рамки, що визначають ключові аспекти успішної роботи на кожному рівні керівних посад. Розроблений канадськими експертами профіль компетентності керівного складу складається з 14 компетенцій. Профіль забезпечує диференціацію професійно-кваліфікаційних вимог для п'яти рівнів управління – від помічника міністра до керівника низової ланки.

На думку керівництва уряду Канади, управління різноманітністю на сучасній державній службі означає проведення переходу до повністю репрезентативної робочої сили, тобто такої, що відображає склад суспільства, та здатність спрямовувати інноваційну енергію різноманітної робочої сили на успішне виконання державних програм. Профіль компетентності керівного складу державної служби Канади розроблений для того, щоби керівники державної служби оволоділи компетентністю, необхідною для ефективного управління різноманітними кадрами [25].

Профіль компетентності керівного складу державної служби Канади (базова модель):

Управлінські компетенції:

- управління діяльністю;
- організаційна обізнаність;
- робота в команді.

Компетенції взаємовідносин:

- міжособисті відносини;
- спілкування;
- партнерство.

Особисті компетенції:

- витривалість/опір стресам;

- етика та моральні цінності;
- особистість;
- поведінкова гнучкість.

Інтелектуальні компетенції:

- когнітивна (пізнавальна) спроможність;
- творчий підхід.

Компетенції, спрямовані на перспективу:

- здатність мати бачення;
- впевненість у собі.

Переваги застосування компетенційного підходу [26]:

1. Компетенції краще за інші підходи характеризують поведінку працівника.

2. Компетенції застосовуються як до традиційних (знань, навичок, здібностей), так і нетрадиційних характеристик компетентності.

3. Його покладено в основу здійснення усіх функцій (етапів) кадрового менеджменту в управлінні державними установами.

4. Він тісно пов'язаний із організаційними стратегіями.

Загалом, розробка компетенційного підходу була пов'язана з тим, що традиційні методи оцінки персоналу перестали задовольняти потреби організацій тому, що:

1. Робота на певній посаді характеризується еволюцією від групи незмінних завдань до комплексу посадових обов'язків.

2. Ініціатива працівників заохочується. Вони уповноважуються брати на себе більшу відповідальність, ніж раніше.

3. Таке збільшення обсягу, автономії і розмаїття роботи ускладнює опис посадових обов'язків традиційним способом.

Додана вартість компетентності полягає у тому, що надає можливість більш широко описати посадові обов'язки, а зв'язок між посадовими обов'язками та цілями організації набуває особливої важливості.

Проведені нами дослідження дають змогу зробити певні висновки:

1. Застосування компетенційного підходу сприяє досягненню однієї з ключових цілей управління людськими ресурсами – узгодження інтересів організації та індивіда шляхом фокусування уваги на аспектах розвитку та “винагороди за знання” [27]. Система винагороди за компетенції орієнтує співробітників на набуття нових навичок, професій, знань, що забезпечує постійне підвищення якості людських ресурсів організації.

2. Запровадження компетенційного управління людськими ресурсами обумовлює необхідність формування нової культури управління державними фінансовими установами. На нашу думку, це передбачає розробку і впровадження нових методологічних засад культури здійснення основних функцій менеджменту та управління людськими ресурсами (наприклад, культури мотивуючого контролю).

3. Досвід реформування управління людськими ресурсами у США і Канади демонструє, що при розробці моделі компетенцій проводяться ґрунтовні наукові дослідження, враховуючи не тільки поточні, а й майбутні вимоги до компетенції керівників. Керівники є центральним фактором формування корпоративної культури в установах, які зорієнтовані на інновації.

Література

1. Концепція сучасної державної кадрової політики України: Наукове видання. – К.: Видавництво НАДУ, 2006. – 56 с.

2. Данные социологических исследований РАГС: “Кадровые проблемы государственных учреждений в оценке руководителей кадровых служб федеральных ведомств” / Руководитель Е. В. Охотский. Индекс КАДР-97. – М.: РАГС, 1997. – 185 с.

3. Наука управления на пороге XXI века: Материалы международной научной конференции (3 – 5 ноября 1997 г.) / Государственная академия управления им. С. Орджоникидзе // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – №1. – С. 56 – 71.

4. Мотренко Т. Главная проблема Украины – низкое качество государственного менеджмента // Экономические Известия. – 2006. – Май. – №90(395). – С. 4.
5. Hivinski Z. W., Miles J., Ph. D. The Wholistic Competency Profile (WCP) Model. – Ottawa: Personnel Psychology Centre Public Service Commission of Canada, Nov. – 1997. – P. 28 – 32; 40 – 43.
6. Розробка компетенційних профілей: Посібник для учасника / Центр психології персоналу Комісії державної служби Канади в межах проекту СВІЕ для Головного управління державної служби України. – К., 2004.
7. Тофлер Э. Метаморфозы власти / Пер. с англ. – М.: ООО “Издательство АСТ”, 2004. – С. 110 – 120.
8. Scwid H. F., Das H., Werther W. B., Davis. K. Canadian Human Resource Management. – Mc Graw – Hill, 1995. – P. 325 – 415.
9. Woodruff C. Competent by any name // Personnel Management. – 1991. – September. – P. 30 – 33.
10. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. – 8-е издание. – СПб.: Питер, 2005. – С. 271 – 280.
11. Hivinski Z. W., Miles J., Ph. D. The Wholistic Competency Profile... – P. 28 – 32; 40 – 43.
12. Розробка компетенційних профілей...
13. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами... – С. 271 – 280.
14. Ганцер Г., Кампіхе Б. Навчальний курс з Андрагогіки: Матеріали сертифікованого курсу підвищення кваліфікації / Федеральна академія управління Австрії; Бернський інститут освіти для дорослих; Пер. з нім. – Львів: ЛФ УАДУ, 1997 – 1999.
15. Weiland A. Sociale Kompetenz. – Dusseldorf: Econ Taschenbuch Verlag, 1993.
16. Шекшня С. В. Управление персоналом современной организации. – М.: Интел-Синтез, 1996. – С. 236 – 257.

17. Ліпенцев А. В., Тимошенко О. В. Розвиток емоційних компетенцій державних службовців // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 6. – С. 130 – 136.

18. Стадник А. Оценка персонала. – М.: ООО “Бегин групп”, 2005. – С. 45 – 49; 86 – 101.

19. Weiland A. Sociale Kompetenz...

20. Hivinski Z. W., Miles J., Ph. D. The Wholistic Competency Profile... – P. 28 – 32; 40 – 43.

21. Лобанов В. В. США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики управления. – №1. – 1996. – С. 34 – 39.

22. Ліпенцев А. В., Чемерис А. О. Підвищення кваліфікації управлінців: досвід та проблеми // Вісник державної служби України. – 1997. – №1. – С. 79 – 87.

23. Лобанов В. В. США: модели компетентностей... – С. 34 – 39.

24. Розробка компетенційних профілей...

25. Hivinski Z. W., Miles J., Ph. D. The Wholistic Competency Profile... – P. 28 – 32; 40 – 43.

26. Розробка компетенційних профілей...

27. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами... – С. 271 – 280.

ANDREY LIPENTSEV

National Academy of Public Administration Office the President of Ukraine

Candidate of Economic Sciences

Associate Professor

LIPENCEVA JULIA

Establishment management

Modern HR-technologies: financial establishment management at competence post

Key words:

Competence, competency, human resources management, competent approach, culture of public establishments management.

Ліпенцев Андрій Вікторович заступник директора з наукової роботи
ЛРІДУ НАДУ, к.е.н., доцент

Ліпенцева Юлія Андріївна студентка Інституту економіки та
менеджменту Національного університету “Львівська Політехніка”