

УДК 351.81:316.613:81'244:081

М. Кашуба

ПРОБЛЕМА ДВОМОВНОСТІ У ТРАКТУВАННІ ОЛЕКСАНДРА ПОТЕБНІ

Розглянуто проблему двомовності людини. Зазначено, що О. Потебня вважає рідну мову людини виразником почуттів – мовою душі, а кожну другу, якою людина оволодіває, – виразником абстрактного мислення, мовою інтелекту.

Ключові слова: двомовність, О. Потебня, мова почуттів, мова інтелекту.

Зазначена у заголовку проблема час від часу актуалізується саме в Україні, де певні політичні сили, ігноруючи закон про статус державної мови, то в одній, то в іншій області Сходу чи Півдня держави ставлять питання про визнання російської мови як другої державної. Аргументом є нерозуміння рідної мови насамперед українцями, громадянами своєї національної держави, які, мовляв, вже однозначно російськомовні, оскільки пишуть в анкетах “українець, рідна мова російська”. Йдеться, як бачимо, про володіння лише однією мовою, яка аж ніяк не є рідною для етнічного українського населення.

Глибше зрозуміти такий феномен, як володіння чужою мовою замість рідної, а також феномен двомовності допоможе, на нашу думку, спадщина відомих мислителів-мовознавців, серед яких провідне місце належить маловідомому для широкого загалу О. Потебні (1835 – 1891 рр.).

Учений світового рівня О. Потебня залишив глибокий слід у різних галузях наукового знання: лінгвістиці, міфології, фольклористиці, літературо- та мистецтвознавстві тощо. Усі проблеми набирали в його творах філософського звучання – він намагався дійти до найглибших причин і найсуттєвіших ознак досліджуваних феноменів, а отже, цілком заслужено може бути зарахований до представників української філософської думки.

Одна з важливих у часи О. Потебні і актуальних донині проблем, а саме проблема двомовності людини, дістала у творчості вченого глибоке осмислення і своєрідне вирішення.

Попри те, що О. Потебня вважається прихильником вчення В. Гумбольдта у мовознавстві, його творчість донедавна майже не вивчалася. Щоправда, до 150-річчя від дня його народження з'явилася низка праць про доробок ученого в галузі мовознавства та естетичної думки насамперед. Зокрема, ще 1981 р. І. Іванько опублікував у Москві у започаткованій тоді видавництвом “Искусство” серії з історії естетичної думки народів СРСР працю “Очерк развития эстетической мысли Украины”, де подає досить детальний як на ті соціокультурні обставини аналіз доробку О. Потебні в галузі естетики, ствердивши, що його естетичні погляди базуються на вивченні мови і фольклору. Віддаючи данину вимогам часу, цей дослідник все ж зумів привернути увагу до найважливіших філософських проблем, поставлених і вирішуваних у творчості О. Потебні, насамперед це проблема визначальної ролі мови у психічній діяльності людини і зокрема в мистецтві. Саме ця проблема має прямий стосунок до проблеми двомовності, подібно як і погляд на поезію й науку як різні способи формування й розвитку думки.

У згаданій праці І. Іваньо наголошує, що, порівнюючи слово й мову з мистецтвом і художньою творчістю, О. Потебня обґрунтовує низку важливих висновків, які стали основою його лінгво-естетичної концепції. Це, по-перше, твердження про те, що мова є аналогом чи прообразом будь-якої творчої діяльності. По-друге, що мистецтво за своєю структурою подібне до слова, яке приховує в собі таємницю творів мистецтва. Як слово є єдністю форми і змісту (образу і значення), так і твір мистецтва є нерозривною єдністю форми і змісту, образу й ідеї. По-третє, як і слово, мистецтво виникає не для образного виразу готової думки, а як засіб створення нової думки, до того ж такої, яка не завжди доступна теоретичному мисленню [1].

Є ще один, на нашу думку, важливий момент, який “проливає світло” на проблему двомовності в О. Потебні. І. Іваньо зауважив, що учений виділив таку важливу ознаку поетичного образу, як цілісність його сприйняття свідомістю: “У поезії зв’язок образу й ідеї не доводиться, а утверджується як безпосередня вимога духу, тоді як у науці підкорення факту законові повинно бути, і сила доведень є мірило істини”. Отже, вважає дослідник, тут наголошується на відмінності і особливості факту в науці та образу в поезії: “Поетичний образ не розкладається під час свого естетичного впливу, тоді як науковий факт тим більше для нас осмислений, чим більше роздроблений, тобто, чим більше розвинулось із нього суджень” [2].

Зрозуміло, що на той час не могло бути й натяку на постановку чи аналіз проблеми двомовності, але з наведених розмірковувань О. Потебні чітко видно, що учений розділяє мову поезії як мову духу, і мову науки, яка є результатом осмислення фактів дійсності.

Подібні думки прочитуються і в підібраних уривках із різних творів О. Потебні, опублікованих під назвою “Теоретическая поэтика” [3], де читаємо фрагмент із праці “Мысль и язык”: “Искусство есть язык художника, и как посредством слова нельзя передать другому своей мысли, а можно только пробудить в нем его собственную, так нельзя ее сообщить и в произведении искусства, поэтому содержание этого последнего (когда оно окончено) развивается уже не в художнике, а в понимающих” [4]. Тут привернута увага до глибокого зв’язку внутрішньої форми слова, яка є втіленням духу самої думки, і змісту художнього твору, прихованого за його зовнішньою формою (образом). Підтверджує таку тезу інший опублікований тут фрагмент: “Слово только потому есть орган мысли и непременно условие всего позднейшего развития понимания мира и себя, что первоначально есть символ, идеал и имеет все свойства художественного произведения” [5].

Упорядники цитованого збірника вибрали із праць О. Потебні красномовні свідчення того, що учений вважав мову творінням людини і прирівнював сотворення слова до художньої творчості, точніше поезії. Тут доречно згадати теоретика творчості М. Бердяєва, який ствердив, що людина самим актом свого сотворення Богом приречена творити, сотворювати разом із Творцем, збагачуючи й вдосконалюючи цей світ. Таке переконання дало можливість М. Бердяєву вважати, що кожен крок людини у світі, і кожен вчинок, у який вона вкладає часточку свого духу – це творчість, адже людина тоді усвідомлює свою причетність до Творця, стає “просиянною тварью”. Екстраполюючи таку концепцію джерела творчості на мову, можна ствердити, що саме так розумів сотворення мови О. Потебня, адже у нього мова – вираз і образ людського духу.

Повертаючись до цитованого вище збірника, виділимо ще один, важливий, на нашу думку, для аналізованої теми фрагмент, а саме слова О. Потебні стосовно особливостей мови поезії і прози. Учений переконаний, до речі, як і Й. Гердер, що мова виникла як поезія (під враженням чуттєвих образів), а розвивалась до прози (абстрактного мислення), яке асоціюється з наукою: “По мере того, как мысль посредством слова идеализируется и освобождается от подавляющего и раздробляющего ее влияния непосредственных чувственных восприятий, слово лишается исподволь своей образности. Тем самым полагается начало прозе, сущность коей – в известной сложности и отвлеченности мысли” [6].

У часи пропаганди нової історичної спільності “радянського народу” і єдиної для нього російської мови з критикою вчення О. Потебні виступив академік І. Білодід. У статті “Твір О. Потебні “Мова і народність” у світлі сучасності” (1962 р.) він, зокрема, вважає неправильним твердження вченого, що знання декількох мов роздвоює думку, а майбутня загальнолюдська мова призведе до “пониження рівня мислі”. Академік не уточнив у запалі критики, що О. Потебня мав на увазі навчання дітей двома мовами у ранньому віці, яке, на його думку, призводить до роздвоєння свідомості. Детальніше про це йтиметься далі. Подібну до І. Білодіда критичну думку про тезу двомовності у О. Потебні висловив і Ф. Медведєв (Харків, 1960 р.).

Чи не вперше у позитивному плані висвітлює концепцію двомовності О. Потебні Ю. Вільчинський у монографії “Олександр Потебня як філософ” (Львів, 1995 р.). Дослідник філософських поглядів ученого подає його думки про двомовність досить стисло, у контексті про значення національної мови (розділ III “Мова – духовна самостійність народу” [7] та розділ IV “Денаціоналізація як фактор деіндивідуалізації людини” [8]). На основі аналізу двох праць О. Потебні, уже згадуваної “Язык и народность” та рецензії на збірник “Народные песни Галицкой и Угорской Руси, собранные Я. Ф. Головацким”, Ю. Вільчинський оприлюднив думки вченого про феномен двомовності, зокрема в контексті осуду ним денаціоналізації. Не обійшов проблеми двомовності у вченні О. Потебні і автор підручника з історії української філософії В. Горський.

Відомо, що з раннього дитинства майбутній учений-мовознавець і філософ оволодів двома мовами – російською й українською. Народився він на Полтавщині, навчався у Харківському університеті в часи активного захоплення інтелігенції українським фольклором. В “Автобіографічному листі” учений згадує, що на його зацікавлення лінгвістикою і фольклором вирішальний вплив здійснило знайомство з медиком 5-го курсу М. Неговським, “любителем и умелым собирателем малорусских народных песен” [9]. У його віданні була невелика бібліотека з творів українською мовою та тих, що стосувалися України. Цією бібліотекою активно користувався майбутній учений, що, як він сам визнає, “не осталось без влияния на мои позднейшие занятия”. Інтерес до народних пісень, україномовна книга і засвоєна з дитинства двомовність матиме для О. Потебні принципове значення. Про це пише відповідальний редактор видання творів ученого А. Байбурін: “Украинский язык обеспечивал Потебне чувство изначальной связи с лучшими образцами славянской народной поэзии (не случайно в своих анализах песенного творчества он чаще всего начинает с украинских текстов). В то же время русский язык для него – язык науки, повседневного общения. “Диалог” этих языков оказался исключительно плодотворным” [10].

М. Неговський порадив О. Потебні облишити юридичний факультет, і він вже після першого року навчання переходить на факультет історико-філологічний. Скоро оволодіває ще декількома мовами: гімназія в Радомі забезпечила досконале знання німецької, польської та латинської, а відрядження Міністерства освіти у Берлінський університет дало можливість оволодіти санскритом, поїздка слов'янськими країнами сприяла вивченню чеської, словенської й сербохорватської мов. Ці знання стали основою для ґрунтовних лінгвістичних досліджень.

Ще сімнадцятирічним майбутній учений збирає українські народні пісні, згодом опубліковані у збірнику (1863 р.), де він постав допитливим знавцем “живої тканини” народного слова. Пізніше, у листі до чеського славіста А. Патери від 11 грудня 1886 р. учений напише: “Обстоятельствами моей жизни условлено то, что при научных моих занятиях исходной точкой моей, иногда заметной, иногда незаметной для других, был малорусский язык и малорусская народная словесность. Если бы эта исходная точка и связанное с ней чувство не были мне даны и если бы я вырос вне связи с преданием, то, мне кажется, едва ли я стал бы заниматься наукой” [11].

Ці слова підтверджують теоретичні висновки праць О. Потебні про взаємозв'язок мови і духу, мови і мислення, де мова не є пасивною формою думки, а є активним засобом її формування. Людина, – переконаний учений, – пізнає і осмислює світ за посередництвом почуттів, висловлених у мові. Як і до В. Гумбольдта, він вважає мову органом, що утворює думку [12]. Зароджуючись як суб'єктивна діяльність людини, ініційована впливом об'єктивного світу, думка лише в слові може стати чимось зовнішнім і об'єктивним. За цього думка не втрачає своєї суб'єктивності. У своєму листі до чеського славіста О. Потебня стверджує, що така суб'єктивність є “вихідною точкою” для наукових занять, у його випадку – це обов'язково рідна мова – “малорусский язык и малорусская народная словесность” – щось глибоко інтимне, внутрішнє, духовне. Саме українська мова, якою учений оволодів з дитинства, стала для нього засобом творити думку. А вже зовнішнім її виразом стала російська мова – мова тогочасної офіційної науки.

У своїх мовознавчих працях, аналізуючи слово-мовлення, О. Потебня поділяє його на три складові частини: зовнішню форму (артикульований звук), зміст (саму думку) і внутрішню форму, яку, як пояснює дослідник, потрібно розуміти як найближче етимологічне значення слова, тобто це є той спосіб, яким висловлюється зміст.

Зауважимо, що коментатор творів О. Потебні А. Топорков, пригадуючи історичний контекст поняття внутрішньої форми від античності аж до ХХ ст., пише, що учений подає декілька тлумачень внутрішньої форми слова. Їх сукупність дозволяє, переконаний коментатор, витлумачити внутрішню форму як притаманний мові прийом, спосіб вираження й позначення за допомогою слова нового змісту, або, іншими словами, як вироблену модель, мовну формулу, за якою з участю попередніх слів і їх значень здійснюється формування нових слів і значень. Це є своєрідний мовний механізм, що кожного разу запускається, коли треба уявити, зрозуміти й закріпити в індивідуальному значенні нове явище, тобто виразити словом новий зміст [13].

Облишимо це трактування для інших дослідників, а прослідкуємо, як саме трактує внутрішню форму О. Потебня. Одне із значень цього поняття (внутрішньої форми) знаходимо у творах О. Потебні, коли він детально пояснює, що у слові є два значення: одне об'єктивне, тобто найближче етимологічне значення слова, воно

завжди має лише одну ознаку; друге – суб’єктивний зміст, у якому може бути безліч ознак. Перше є знак, символ, який для нас замінює друге. Перше значення слова є тією формою, в якій наша свідомість уявляє зміст думки. Тому, якщо виключити друге, суб’єктивне і єдине значення, то в слові залишиться лише звук, тобто зовнішня форма і етимологічне значення, яке також є формою, та лише внутрішньою. “Внутренняя форма слова есть отношение мысли к сознанию, она показывает, как представляется человеку его собственная мысль” [14].

Український філософ В. Горський вважає, що у вченні О. Потебні “внутрішня форма кожного слова завжди визначається специфікою народної мови, оскільки кожна мова має притаманний їй специфічний погляд на світ, або неповторну перспективу бачення” [15]. Таке розуміння внутрішньої форми слова зближує українського мовознавця з В. Гумбольдтом, який базувався у своєму трактуванні внутрішньої форми на вченні Й. Гердера і Й. Фіхте про тотожність мови з духом народу. Отже, кожна мова формує своєрідний “проміжний світ” і закодує в його структурах особливий національний менталітет, навіть спосіб організації суспільного життя, як вважають представники структурної лінгвістики на чолі з Ф. де Сосюром.

Проблема двомовності, окрім трактування внутрішньої форми слова, пов’язана у вченні О. Потебні ще й з розумінням внутрішньої суперечності між чуттєвим образом і абстрактним значенням слова, що визначає генезу мовно-мисленнєвої діяльності. Чуттєвий образ (внутрішня форма), на думку вченого, є “ближче значення” слова, яке виникає в свідомості мовця і сприймається слухачем, якщо вони належать до одного й того ж народу. На цьому заснована специфіка міфологічного світогляду, де немає розчленування образного й понятійного аспектів мови. Значення в такому художньо-поетичному мисленні подається через образ, виражається в образі, тоді як наукове мислення характеризується переважанням значення над образом. У науковому мисленні значення стає віддаленим від образу, воно абстрагується, тому семантично розпорошене. Звідси висновок, що і мова в науковому мисленні може бути не рідною, а чужою, абстрактною, віддаленою суттєво від мови духу. Мова науки – це, насамперед, мова логічного мислення, мова інтелекту, а не почуттів.

У фундаментальній науковій праці О. Потебні “Мысль и язык” є глава VII під назвою “Язык чувства и язык мысли”. Ствердивши, що у нашій мові її душевний зміст виражений тоном мовлення, і тон відіграє дуже важливу роль, часто замінюючи зміст мовленого, учений розгортає думку про відмінність між звуками-вигуками і словами-думками: думка, пов’язана зі звуком, супроводжується почуттям, вираженим у тоні, але ним не вичерпується, є чимось відмінним. Можна сказати навіть, що у слові звукова наповненість перевершує тон. У вигуках навпаки, звукова наповненість видається другорядною, у них головним є тон, і лише він дає можливість здогадатися про почуття, викликане в людини, мови якої ми не знаємо. Мова вигуків тоном, як і мімікою, якою вигук часто супроводжується, є єдиною мовою, що зрозуміла всім.

Однак О. Потебня вбачає ще й іншу, значно глибшу внутрішню відмінність між вигуком і словом. Думка, з якою колись пов’язувалося слово, викликається в свідомості звуками цього слова. Вона відновлюється або в попередньому вигляді, або у новому, ще важливішому, але основне її значення залишається незмінним. Зовнішня форма слова проникнута об’єктивною думкою, і це дає змогу слову передаватися від покоління до покоління, хоча воно може мати й інше значення.

Спадкоємність слова є наче другим боком його здатності мати об'єктивне значення для людини. Вигук, весь зміст якого становить почуття, не відтворюється так, як думка. Найменша, будь-яка зміна умов породжує нове почуття, яке в свідомості не знаходить слідів попереднього. Думка має своїм змістом ті сприйняття чи ряди сприйнять, які в нас були, тому може "старіти"; почуття ж завжди є наявною оцінкою змісту нашої душі, тому завжди нове. Звідси зрозуміло, чому вигук як відголосок миттєвого стану душі щоразу твориться заново і не має об'єктивного життя, притаманного слову. Вигук знищується звернутою на нього думкою, подібно як почуття руйнується самоспостереженням, що з необхідністю додає щось нове до того, чим була зайнята свідомість під час самого почуття.

Ще одна особливість вигуку полягає у тому, що він сам по собі не зрозумілий, і його незрозумілість полягає у тому, що він є непомітним для свідомості суб'єкта. Не повинно видаватися дивним, вважає О. Потебня, що вигук як рефлексія хвилювання душі й повернутий у неї як вираз звука, залишається для неї непомітним. Незрозумілість вигуку учений виражає й інакше: він не має значення в тому розумінні, в якому його має слово. У вигуку спостерігач бачить беззмістовні самі собою знаки станів душі, тоді як у слові він має справу з уже готовою думкою.

Мова тварини і людини в ранньому дитинстві, вважає О. Потебня, складається з рефлексій почуття і звука. Взагалі не можна собі уявити іншого джерела звукового матеріалу мови. Людська сваволя застає звук вже готовим, слова повинні були утворитися із вигуків (тут він наводить подібну думку В. Гумбольдта), тому що лише в них людина могла знайти виразний звук. Отже, первісні вигуки в своїй подальшій долі розпадаються на такі, що назавжди залишилися вигуками (виражають лише почуття), і такі, що віддавна втратили своє вигукове (почуттєве, інтер'єкційне) спрямування. Перші – це відчуття фізичного болю й втіхи, другі – відчуття зорові й слухові.

Вигук, продовжує аналізувати вчений, під впливом звернутої на нього думки перетворюється на слово, що і починає процес творення мови. Водночас О. Потебня намагається збагнути, як людина набуває вміння розуміти себе й інших, у чому полягає об'єктивність значення, тобто пам'ятність слова. Він стверджує, що напруга почуттів при переході вигуку в слово повинна зменшуватись, оскільки на цьому шляху потрібна чіткість уявлення змісту слова і його форми: сотворюючи слово, людина повинна помітити власний звук. У психологічному значенні слова це вже є саморефлексією, яка для нас тим важча, чим більше ми захоплені загальним потоком своєї думки, чим сильніше почуття, яке нас хвилює. У процесі зменшення необхідності вираження почуття у звуках збільшується інший зв'язок звука й уяви. Вимовлений людиною звук сприймається нею, і образ звуку, що слідує постійно за образом предмета, асоціюється з ним. Асоціація сприйняття предмета і звука, яка заміняє безпосередній рефлексивний рух голосових органів таким, у якому вимова звука опосередковується його образом у душі, є однією з необхідних умов сотворення слова. Та вона ще не дає розуміння, бо може бути непомічена самою людиною. У створенні слова має повторитися те, що відбувається з людиною на вищих щаблях розвитку: не на самоті, а в суспільстві людина зникає слідкувати за собою. Зовнішнє спостереження випереджає внутрішнє. Стосовно мови це буде означати, що слово лише в устах іншого може стати зрозумілим для мовця, що мова створюється лише спільними зусиллями багатьох, що людська спільнота випереджає початок мови.

Доцільно зауважити ще, вважає О. Потебня, що під час розуміння слова звук у нашій думці випереджає своє значення, тоді як при асоціації – навпаки: образ

предмета випереджає в думці образ звука. Ця необхідна для розуміння перестановка відбувається при спілкуванні: почутий від іншого отой звук змушує людину спершу згадати свій звук, а потім пояснити його сприйняттям предмета: “При первом акте понимания произойдет объяснение не только звука, принадлежащего понимающему, но посредством этого звука и состояния души говорящего. С одной стороны, здесь будет совершенно невольное сообщение мысли, с другой – столь же невольное ее понимание” [16]. Також О. Потебня зауважує, що “навсегда темными остаются для нас те особенности нашей душевной жизни, которых мы не выразим никакими средствами, и которых не увидим ни в ком, кроме себя” [17], ствердивши цими словами, що мова думки ще не є досконалою, не має достатньо засобів, щоб виявити і розкрити таємниці душі.

Учений так уявляє процес створення слова: “Итак, образование слова есть весьма сложный процесс. Прежде всего – простое отражение чувства в звуке, такое, например, как в ребенке, который под влиянием боли невольно издает звук вава. Затем – сознание звука; ...наконец – сознание содержания мысли в звуке, которое не может обойтись без понимания звука другими. Чтобы образовать слово из междометия вава, ребенок должен заметить, что мать, положим, услышавши этот звук, спешит удалить предмет, причиняющий боль” [18].

Наголошуючи, що основою мови є звуки, пов'язані з виразом певних станів душі, О. Потебня вважає такий зв'язок ономато-поетичним ступенем розвитку мови, коли вперше звуками зображаються мисленнєві явища. Він зауважив, що із досліджень мови видно, що слово власне виражає не всю думку, яка вважається його змістом, а лише одну її ознаку. Отже, у слові є принаймні два змісти: один об'єктивний, що називається найближчим етимологічним змістом слова, він завжди містить лише одну ознаку; другий – суб'єктивний, в якому може бути багато ознак. Перший є знак, символ, який для нас заміняє другий. Перший зміст слова є тією формою, в якій нашій свідомості уявляється зміст думки. Тому, якщо виключити другий – суб'єктивний і єдиний зміст, то в слові залишається лише звук, тобто зовнішня форма і її етимологічне значення, яке також є формою.

Внутрішня форма слова – це є те, що пов'язує його значення зі звуком, – переконаний О. Потебня. Зв'язною ланкою тут може бути лише почуття. Поєднавши почуття зі звуком, що є неодмінною умовою при створенні мови, адже без звука не було б помічене й почуття, людина помітила, що саме так можна виражати й сприйняте ззовні відчуття. Оскільки почуття мислиме лише в окремій особі й цілком суб'єктивне, то ми змушені й первинне за часом власне значення слова назвати суб'єктивним, тоді як внутрішню форму слова ми вважали об'єктивною стороною слова, – пише О. Потебня.

“Понимание, упрощение мысли, переложение ее, если так можно выразиться, на другой язык, проявление ее вовне начинается, стало быть, с обозначения ее тем, что само невыразимо, хотя и ближе всего к человеку. Роль чувства не ограничивается передачею движения голосовым органам и созданием звука: без вторичного его участия не было бы возможно самое образование слова из созданного уже звука” [19]. Цими словами стверджується переконання вченого, що почуття людини, зумовлені враженнями від об'єктивного світу, є вирішальним фактором створення мови як виразника думки. Однак О. Потебня у такому ствердженні досить обережний: “Если покажется верным, что в некоторых случаях внутренняя форма ономато-поэтического слова есть чувство, то это самое нужно будет распространить и на все остальные, хотя бы при этом и встретились

некоторые, впрочем, легко устранимые, недоразумения” [20]. Отже, учений застерігає, що не всі слова мови можна вважати ономато-поетичними, оскільки є такі, що мають внутрішньою формою не почуття, а одну з об’єктивних ознак позначуваного предмета, наприклад грецьке слово “боус” означає те, що видає звук “бу”; але ці слова, зауважує вчений, вже означають назву самого звука, в якому зв’язком між сприйняттям зовнішнього (невиразного) звука і вираженням його в звуках зрозумілих, символом сприйняття для самої душі буде почуття, яке вона переживає при сприйнятті: “Символизм уже в самих начатках человеческой речи отличает ее от звуков животных и от междометий” [21].

При створенні мови немає сваволі, тут кожен звук відповідає певному сприйняттю зовнішнього світу, навіть певному хвилюванню душі, спричиненому таким сприйняттям. Для в’яснення з’ясування, чому певний стан душі вимагає для свого виразу певного поруху душі із усіх можливих, треба знати, вважає учений, який вид мають порухи самої душі і як вони між собою пов’язуються. Це завдання не під силу всім, тому він радить “принять за факт соответствие известных чувств известным звукам и ограничить задачу перечислением тех и других” [22]. Вирішення такого питання, переконаний учений, могло би показати, де закінчується подібність мов, що засвідчує одноплемінність народів, які ними розмовляють, і де починається подібність та, яка доводить лише єдність людської сутності взагалі. Але таке завдання видається невіршальним, бо вимагає насамперед звести всі слова до первісної внутрішньої й зовнішньої форми, а також, що взагалі неможливо, означити першу внутрішню форму кожного слова і, що найважче, визначити властивості первісних звуків, і то не лише їх виразність (членораздельность), а й складне поєднання тонів. Щоб з’ясувати значення звука в певному слові, необхідно шукати відповідність цього звука певному почуттю, яке супроводжує сприйняття, а не подібність звука й самого сприйняття.

В. Гумбольдт, наприклад, знаходить дві підстави зв’язку понять і звуків у первісних словах. Перша полягає у безпосередньому звуконаслідувальному позначенні понять (наприклад, як російське “кукушка” від “куковать”) – звук має щось спільне з предметом; друга – позначення наслідує предмет не прямо, а в чомусь третьому, що спільне і звукові, і предмету. Цей спосіб можна назвати символічним, хоча поняття символу в мові значно ширше. Отже, не лише первісна людина, а й сам німецький учений надавав звуку об’єктивного значення, яке вважав зв’язком між звуком і предметом.

О. Потебня готовий приєднатися до такого трактування і визнати подібність між відомим виразним (членораздельным) звуком і видимим чи відчутним предметом. Однак він вважає, що це переконує лише самого спостерігача і не має наукового обґрунтування, оскільки неможливо прослідкувати всі сходинки, які поєднують предмет зі звуком, подібно як не видно всіх коліщаток, які поєднують тягарці зі стрілками годинника: “Во сколько же раз шатче будут наши сравнения звука и предмета как воспритий души, природа коей никогда не уяснится нам до такой степени, как устройство механизма?”, – запитує О. Потебня, глибоко переконаний, що слова мови зароджуються в глибинах душі як почуття, спричинені враженнями зовнішнього світу [23]. Це є не що інше, як слова рідної мови, якою людина від народження сприймає і намагається й вчиться розуміти світ.

Осмыслиючи проблему, чи треба навчати дитину змалку іншій, чужої для неї мови, О. Потебня стверджує, що це дуже шкідливо, таке намагання впливає на загальний розвиток дитини. “Знання двох мов у ранньому віці, вважає вчений, це не

є опанування двох систем висловлювання й передавання одного й того ж кола думок, а лише роздвоєння цього кола, що стає на заваді одноцільного світогляду та перешкоджає науковій абстракції” [24].

Завдяки своїм спостереженням над мовою О. Потебня зробив висновок, що рання двомовність суттєво гальмує не тільки загальний розвиток дитини, а й заважає шкільній освіті, яка розвиває набуті в дитинстві уявлення про світ на основі казок і міфів. Чужі поняття, які дитина засвоїла поряд з рідномовними, не додають нічого до знання, заплугують дитину, подібно як чужорodne тіло в організмі заважає його нормальному функціонуванню. У прагненні дворян навчати своїх дітей з пелюшок іноземної мови задля засвоєння чистоти її вимови О. Потебня вбачає лише хворобливе честолюбство батьків та засіб вивищитися над підлеглими-посполитими. У чужій мові, твердить мовознавець, засвоюють звуки, а не думки, вона не хвилює душу, свідченням чого є велика кількість недоумків серед дворянських дітей – переконаний О. Потебня. Такі діти є, на його думку, “живим пам’ятником безглуздя й душевного рабства родичів”.

Чужу мову, чи навіть кілька іноземних мов, можна вивчати, і навіть необхідно, тоді, коли це є практичною життєвою потребою – у дипломатичних відносинах, торгівлі, наукових заняттях тощо. Якщо людина вважає, що її рідної мови недостатньо для порозуміння у тих колах, де вона прагне проявити себе, або для знання тонкощів справи, якою вона займається, тоді вона вивчає іншу, чужу для неї мову виключно з мотивів порозуміння з оточенням. Таке знання чужої мови природно гармоніює з її рідною мовою, не вимагаючи її забуття. Як ілюстрацію О. Потебня наводить приклади російських поетів О. Пушкіна та Ф. Тютчева, які, вивчивши з раннього дитинства досконало французьку мову, все ж як митці творили мовою рідною. В. Горський цитує слова О. Потебні: “Ф. І. Тютчев править за чудовий приклад того, як користування тією чи тією мовою надає думці того чи того напрямку. Два роди розумової діяльності йдуть... переплітаючись між собою, але зберігаючи свою окремішність, через ціле його життя, до останніх днів його віку. Це, з одного боку, поетична творчість російською мовою. З другого – мислення політика й дипломата, людини світської в ліпшому розумінні цих слів – французькою” [25].

Отже, різні мови в одній людині водночас співіснують по-різному, слугують різним цілям, втіленням різного змісту діяльності. О. Потебня пояснює, що “людина, яка говорить на двох мовах, переходячи від однієї мови до іншої, разом з тим змінює характер і напрям плину своєї думки... І навпаки, якщо дві або кілька мов є доволі звичними для того, хто ними говорить, то разом з переминою змісту думка мимоволі вдається то до однієї, то до іншої мови” [26].

Учений далекий від того, щоб вивищувати чи принижувати певну мову – кожна з них є носієм і виразником душевних почуттів, викликаних сприйняттям світу. Обов’язком кожної матері О. Потебня вважає якомога більше спілкуватися з дитиною рідною мовою – це запорука її (дитини) душевного здоров’я й духовного розвитку. А вже згодом дитина оволодіє тими мовами, які найповніше сприятимуть її становленню як мислителя, вченого, державного діяча чи купця, тобто тими засобами, які донесуть її думки до ширшого, аніж батьківщина, світового загалу.

Вельми знаменно, що такі думки вченого XIX ст. цілком співпадають із висновками сучасних педагогів і психологів. Звернімося до статті В. Вітвицького “Мовам підвладний кожен вік” [27]. Автор пише, що “психологи рекомендують починати вивчати іноземну мову у віці, коли систему рідної мови дитина вже досить

добре засвоїла, а до нової мови ставиться свідомо”. Єдина умова – у дитини не повинно бути проблем із рідною мовою. Такий період настає у п’ять років, тоді ще мало штампів мовної поведінки, легко по-новому “кодувати” свої думки, немає великого бар’єру перед контактом із іноземною мовою. Взагалі ж педагоги зробили висновок про певний негативний вплив раннього навчання іноземної мови на дальший перебіг вивчення мови.

Немає мови й наріччя, які не були б здатні стати знаряддям необмежено різноманітної й глибокої думки – переконаний О. Потебня. Специфіка кожної національної чи народної мови й зумовленого нею світосприйняття, яке відображається в різноманітних продуктах народної творчості, зумовлює внесок кожного народу й нації в розвиток духовної культури людства. Мова є головною й обов’язковою ознакою єдності народу, а поняття “народ” для О. Потебні є виразом вищого щабля самостійного національно-культурного життя. Мова є знаряддям формування й розвитку національної свідомості, а духовний розвиток нації нерозривно пов’язаний із розвитком її мовного багатства. Кожна мова як “глибоко відмінна система прийомів мислення”, зумовлюючи специфіку національного світосприйняття, в діалозі з іншими мовами збагачується сама і збагачує інші мови, подібно як квіти живлять комах, а комахи запилюють квіти.

Отже, у трактуванні проблеми двомовності О. Потебня виходить із духовної основи кожної мови, з того неповторного мовомислення, яке є природним середовищем самоідентифікації людини. Згодом це красномовно засвідчив І. Франко, ствердивши, що “в якій мові вродився і виховався, тої без скалічення своєї душі не можеш покинути, так як не можеш замінитися з ким іншим своєю шкірою” [28]. Додамо від себе, що друга, чи багато інших мов – це шати для тієї “шкіри”, які людина може одягати в тих чи інших обставинах. Такою є більш ніж красномовна відповідь наших авторитетних науковців, хто прагне запровадження двох державних мов у незалежній Україні.

Література

1. Иваньо И. В. Очерк развития эстетической мысли Украины [Текст] : монография / И. В. Иваньо. — М. : Искусство, 1981. — 423 с.
2. Там же. — С. 194.
3. Потебня А. А. Теоретическая поэтика [Текст] / А. А. Потебня ; сост., авт. вступ. ст. и коммент. А. Б. Муратов. — М. : Высшая школа, 1990. — С. 28. — (КЛІН: Класика лит. науки).
4. Там же. — С. 40.
5. Там же. — С. 40.
6. Потебня А. А. Слово и миф [Текст] / Александр Афанасьевич Потебня. — М. : Изд-во “Правда”, 1989. — С. 51. — (Из истории отечественной философской мысли).
7. Вільчинський Ю. М. О. Потебня, як філософ [Текст] : монографія / Ю. М. Вільчинський. — Львів : Вид-во ЛНУ ім. І. Франка, 1995. — С. 62—76.
8. Там само. — С. 77—95.
9. Потебня А. А. Слово и миф... — С. 11.
10. Байбурин А. Потебня А. А.: философия языка и мифа / А. Байбурин // Слово и миф [Текст] / сост., подг. текста и примеч. А. Л. Топоркова ; отв. ред А. К. Байбурин ; предисловие А. К. Байбурина. — М. : Изд-во “Правда”, 1989. — С. 3—10. — (Из истории отечественной философской мысли).

11. Потебня А. А. Слово и миф... — С. 4.
12. Там же. — С. 32.
13. Там же. — С. 590.
14. Потебня А. А. Теоретическая поэтика... — С. 98.
15. Горський В. С. Історія української філософії [Текст] : підручник [для студ. вищих учб. закл.] / В. С. Горський. — К. : Наукова думка, 1996. — С. 176.
16. Потебня А. А. Теоретическая поэтика... — С. 96.
17. Там же. — С. 96.
18. Там же. — С. 97.
19. Там же. — С. 99.
20. Там же. — С. 99.
21. Там же. — С. 99.
22. Там же. — С. 100.
23. Там же. — С. 104.
24. Потебня А. А. Слово и миф... — С. 263.
25. Горський В. С. Історія української філософії... — С. 178.
26. Там само. — С. 178.
27. Вітвицький В. Мовам підвладний кожен вік / В. Вітвицький // Дзеркало тижня [Текст]. — 2007. — № 37(66). — 6 жовт.
28. Франко І. Я. Двоязычність і дволичність / Франко І. Я. // Мозаїка [Текст] : Із творів, що не ввійшли до збір. тв. у 50 т. / упор. З. Т. Франко, М. Г. Василенко. — Львів : Каменяр, 2001. — С. 265.

M. Kashuba

BILINGUAL PROBLEM IN THE INTERPRETATION OF O. POTEBNYA

The bilingual problem of the person is examined. It is mentioned that O. Potebnya considers the mother tongue of people as the method of senses expression – the language of a soul, and every second language, which the person master – expresses abstract thought, the language of intellect.

Key words: bilingual, Potebnya, language of soul, language of intellect.

УДК 342.34:321

П. Петровський

ГУМАНІТАРНА КОНЦЕПЦІЯ ПРАВА ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Зазначено, що зміст державної політики визначається насамперед концепцією права, що набула конституційного статусу та визнана світоглядно-теоретичною основою публічної діяльності. Аргументовано тезу, що сучасні проблеми розвитку демократії в Україні значною мірою зумовлені застосуванням декількох концепцій права. Зазначено, що зняття цієї суперечності вбачається у послідовному дотриманні гуманітарної концепції права, що базується на принципі верховенства приватних прав людини.

Ключові слова: демократичне врядування, концепція права, приватні й публічні права людини, правові основи політики, концептуально-правове визначення політики, гуманітарна концепція права.

Шістдесят років тому Організація Об'єднаних Націй ухвалила Загальну декларацію прав людини, яка проголосила людину найвищою соціальною цінністю і основною метою діяльності всіх цивілізованих держав. Відповідно до цього ст. 3 Конституції України стверджує: “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [1]. Безсумнівно, цей європейський стандарт демократії і гуманізму повинен бути змістом всієї державної політики, проте достатньо уважного погляду на повідомлення засобів масової інформації (далі – ЗМІ), новини про порушення прав людини у різних сферах її життєдіяльності, щоб пересвідчитися в умовності виконання інституційного призначення держави. Підтвердженням цього може бути доповідь правозахисних організацій, присвячена стану захисту прав людини й основних свобод в Україні за період 2006 р. – травень 2007 р. і зроблений ними висновок про те, що негативні тенденції у цій сфері поглиблюються і що “з безлічі продуманих і здійснених рекомендацій щодо поліпшення ситуації держава не реалізувала практично нічого” [2]. Про гостроту проблеми забезпечення основних прав і свобод людини в Україні свідчить і пропонує Міністерством юстиції концепція державної політики у сфері прав людини [3].

Констатація проблемного стану утвердження невід'ємного принципу демократичного суспільства – принципу верховенства права, вимагає більш глибокого теоретичного осмислення зв'язку політики й права, зокрема ролі права та його чітко визначеної концепції у здійсненні державної політики. Розкриття правових основ державної політики потребує розуміння детермінуючого впливу свідомих визначеної концепції права на діяльність всіх гілок державної влади та легітимність взаємовідносин політичному й суспільства.

Проблема взаємозв'язку прав людини й державної політики була предметом дослідження з давніх часів і отримала своє історично конкретне вирішення у працях Аристотеля, Дж. Лока, Ш. Л. де Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо,

І. Канта, Г. Гегеля. Із вітчизняних мислителів її детально розкрив Б. Кістяківський [4]. Сучасний етап усвідомлення гуманістичного змісту державної політики характеризується глибоким проникненням у природу права, що здійснюється у рамках декількох конкуруючих концепцій: позитивістської (Д. Бентам, Ед. Берк), динамічної (Г. Кельзен), ліберальної (Ф. Гаєк), лібертаріанської (Д. Боуз) та комунікативної (П. Рікер, Ю. Габермас). Думка про те, що основою сучасної системи державного управління має бути право висловлюється багатьма сучасними дослідниками [5, 6]. Проблема поєднання права й змісту політичної діяльності через принципи справедливості та відповідальності ґрунтовно й гостро досліджується у працях П. Рікера [7] та Г. Йонаса [8]. Думка про глибокий зв'язок права і демократії проводиться відомим вітчизняним дослідником політичних та правових інститутів демократії – О. Скрипнюком, який пробує надати взаємозв'язку права і демократії категоріального значення [9]. Водночас можна стверджувати, що висвітлення співвідношення права і гуманістичного змісту демократії як форми здійснення державної влади, визначення їх категоріальної залежності, а відповідно і функції права щодо політичної практики перебуває на початковому етапі та потребує свого подальшого дослідження. Зокрема, В. Цветков зауважує, що “співвідношення демократії і права є кардинальною, але малодослідженою проблемою державного будівництва” [10]. Тому мета цієї статті – розкрити детермінуючу роль конституційно визначеної концепції права щодо здійснення державної політики та аргументувати важливість послідовного впровадження гуманітарної концепції права. Досягнення її можливе через виконання таких завдань:

- класифікувати категоріальне значення права як детермінанти здійснення державної політики;
- розкрити сучасний проблемний стан розуміння прав у контексті державно-політичних процесів;
- визначити первинність приватних прав особи щодо інших можливих видів прав як основного змісту гуманітарної концепції права;
- продемонструвати особливості впливу гуманітарної концепції права на функціонування публічного врядування.

Важливою тенденцією сьогодення є прагнення політичних і владних сил реалізувати конституційну норму “правова держава”, наповнити суспільно-владні відносини новим цивілізаційним змістом. Закономірність цього прагнення впливає із трансформаційного стану українського суспільства, “живучості” радянських соціально-правових стандартів, які стверджували загальну рівність, що насправді була рівністю безправних підданих. Зрозуміло, що практика демократичного врядування має базуватися на іншій теоретико-методологічній основі, важливою складовою якої є легітимна концепція права. Остання визначає контури соціальної справедливості та зміст державної політики її досягнення. Зазначене є особливо важливим у силу неоднозначності трактування як сутності справедливості, так і права. Насамперед, окрім марксистського уніфікуючого підходу до сутності права і справедливості, в літературі існує декілька інших несумісних позицій. Наприклад, наявна концепція соціальної солідарності, за якою має бути забезпечена максимальна допомога незахищеним прошаркам населення. Альтернативною є думка про нерівність прав у силу природної і соціальної (майнової насамперед) нерівності

людей, з чого випливає необхідність утвердження справедливості не з позиції універсальної чесності, а з врахуванням того, що “кожен має право на те, що у нього є” [11]. Іншими словами, соціальна справедливість досягається рівним забезпеченням прав нерівних за своїми здібностями і можливостями людей. Забезпечення такої плюралістичної рівності у суспільстві можливе за умови, коли громадянська толерантність доповнюється відповідною активністю держави з гарантування індивідуальних (множинних) приватних прав людини через формування й дотримання відповідних законів.

Наведені тут різні трактування справедливості, а відповідно і права, відрізняються принципово і наводять на думку, що кожне з них можна взяти за вихідне для розгляду сутності права і його впливу на політику. Такий підхід цілком узгоджується із висновком Г. Йонаса про те, що всі штучні витвори людської цивілізації (до яких автор зараховує суд, а, на нашу думку, до них безсумнівно належить і право) “конститууються метою”, тобто мета і утверджені у процесі її досягнення цінності визначають сутність цивілізаційних явищ. Іншими словами поняття не лише міститься “у підґрунті існування всієї конструкції”, “не тільки передує речі, воно має в неї втілитися, щоб та могла бути тим, для чого вона створена” [12]. Отже, право існує як уможлядно сформований концепт (поняття), що своєю необхідною, атрибутивною рисою існування має мету (належний стан) і власне стверджується в момент своєї реалізації. Така ментально-рефлексивна сутність права свідчить про те, що рівень правосвідомості (розуміння легітимних рамок свободи) визначає рівень правовідносин у суспільстві, тобто правопослушності громадян і правовідповідності діянь політиків. Практична спрямованість розуміння права надає йому категоріального значення концепції (лат. *conceptio* означає системне розуміння та конструктивний принцип діяльності), що визначається свідомо, набуває конституційно-нормативного підтвердження та впроваджується сукупністю конкретних заходів. Таким чином, будь-яка концепція (і зокрема концепція права) виконує важливу методологічну функцію, є вихідним пунктом політичної діяльності або теоретичною основою всіх її форм, застосування тих чи інших засобів, ресурсів, методів тощо. Таким чином концепція права стає дієвим чинником державної політики, здійснює детермінуючий вплив на формування законів, урядових програм і дій, а у підсумку визначає якість правовідносин у суспільстві. У цьому загальному форматі розгляду необхідно також зауважити, що можлива відмінність реально існуючої правосвідомості та конституційно закріпленої концепції права і вона може суттєво впливати на якість здійснюваної політики, продукувати розбіжності між напрямком політичних перетворень і очікуваннями громадськості. Доречно також констатувати, що детермінуючий вплив конституційно затвердженої концепції права на якість здійснюваної політики не є автоматичним і невідворотним, він опосередковується ставленням до неї суб'єкта політичного рішення, залежить від волі і зусиль останнього.

Вказане розуміння права та його детермінуючого впливу на політику привертає нашу увагу до наявного стану розкриття поняття права у науковій літературі, рівня його розуміння політиками і, відповідно, його застосування у практиці суспільно-політичних відносин України. У цьому контексті варте уваги твердження В. Селіванова, “що і до сьогодні в Україні фактично відсутнє якісне, нове наукове юридичне знання, в системі вітчизняної юридичної науки

панує суто позитивістський підхід до пізнання права і держави, увага зосереджується головним чином на політичному аспекті їх функціонування, продовжуються спроби пристосувати реальні правову і державну дійсність до інтересів і бажань владарюючих соціальних сил, майже ігнорується людська сторона права і держави тощо, що робить сучасне чинне право неефективним” [13]. Як бачимо, неефективність системи чинного права автор прямо пов’язує із позитивістським підходом до права. Особливістю останнього є розгляд права як встановлених державою норм, що накладають обмеження на дії й поведінку громадян і обов’язковість виконання яких досягається силою держави. Фактично тут відбувається редукція права до його публічного різновиду (закону) й губиться тим самим його первинна форма – приватне право. Зміст правового позитивізму може бути зведений до таких пунктів:

- індивіди не можуть мати базових невідчужуваних прав до їх законодавчого закріплення державою;
- творцями прав є видима загальносоціальна практика та державно-інституційні рішення;
- право існує як явище і його пізнання становить вихідний пункт формування концепції права;
- права як і суспільна мета є загальними і поширюються на всіх універсально;
- “особистість є об’єктом права”.

На нашу думку, таке невизнання за правами особи окремого статусу, незрозуміння “абстрактного права на піклування та повагу” як фундаментального і аксіоматичного щодо інших прав [14] та необхідності індивідуально-конкретного застосування загального змісту закону позбавляє концепцію правового позитивізму сучасного гуманістичного та гуманітарного (обґрунтованого знанням про людину) значення та надає їй етатичного або тоталізуючого забарвлення.

Зазначене вимагає глибокого розкриття сутності права, його різновидів і форм застосування у суспільно-політичній практиці, що можливе за умови його порівняння із мораллю та свободою. Так, право, на відміну від моралі, передбачає зовнішні взаємини між людьми, а правові відносини об’єктивуються у певних словах та діях. Ця об’єктивація певних інтересів особи породжує новий аспект проблеми права – проблему свободи, яка в своєму первинному значенні тотожна необмеженим прагненням самореалізації особи. Проявом свободи або засобом соціального впорядкування надмірних претензій окремої особи є право. Адже “право є обмеженням свободи кожного умовою згоди його із свободою всіх інших, наскільки це можливо за деяким загальним законом” [15]. У цьому глибокому судженні І. Канта можна бачити такі важливі аспекти гуманітарної концепції права, як:

- визнання свободи атрибутивною властивістю людини;
- утвердження суб’єктом права насамперед кожної особи;
- розуміння права як узгодження людиною своєї свободи із свободою інших.

Окремої уваги заслуговує вживання І. Кантом терміна “деякий загальний закон”, що у першому наближенні сприймається у значенні універсального, тобто такого, що поширюється на всіх. Проте, на нашу думку, йдеться не про загальне розуміння права, а про загальну процедуру співвіднесення своєї

свободи із свободою всіх інших. Таке трактування права надає йому значення індивідуальної міри здатностей людини, що потенційно може реалізуватися у її звершеннях (П. Рікер). Отже, права людини не лише фіксують об'єктивовані в суспільних нормах здобутки (позитивне право), але й суб'єктивно (тобто імпліцитно присутні особистісні потенції) існуючі претензії особи на адекватну міру свого визнання. Тут стає очевидною спорідненість прав і свободи особи. У цьому контексті Ф. Гаєк стверджував: “Якщо ми й далі вважатимемо, що важлива тільки та свобода, яку має більшість, то, безумовно, створюватимемо інертне суспільство зі всіма рисами несвободи” [16]. Він же дає зразок логічного узгодження свободи і права, демонструє простоту їх історичного розуміння через приклад надання свободи рабу, що забезпечувалося гарантуванням йому таких прав, як право на соціальний захист, право недоторканності від свавільного арешту, право на вільний вибір праці і місця проживання та деякі інші. Вказане тут розуміння демонструє базове значення свободи для визначення прав особи як аспектів її соціального існування. Тому, на нашу думку, хибним буде твердження, що свобода “є одним із загальнолюдських вимірів права” або що вона є одним із основоположних принципів права [17]. Тим більше не можна погодитися із досить поширеною думкою про можливість зведення принципу верховенства права до “здійснення примусу за допомогою передбачених процедур і встановлених правил, рівно обов'язкових як для керуючих, так і для керованих” [18]. У цьому випадку більш логічним було б говорити про принцип верховенства закону, дотримання якого хоч і є гарантією індивідуальної свободи та прав особи, але зміст якого не тотожний принципу верховенства права [19].

Утвердження гуманітарної концепції права можливе за умови визнання за кожною людиною особистості, тобто такої, що сама покладає мету власної діяльності, є самодостатньою, а не залежною, виступає як самоціль, а не як засіб. Універсальною формою зв'язку свободи й права є категоричний імператив права І. Канта (“загальний правовий закон”), який закликає “вчиняй зовні так, щоб вільний прояв твоєї сваволі був сумісний із свободою кожного, згідно із загальним законом” [20]. Отже, право – це легітимна у рамках певного суспільства претензія особи на свободу або усталені (внормовані) в суспільстві форми самодіяльності особи. П. Рікер визначає право у його первинній формі як “здатності” особи, що властиві їй безвідносно до форм їх соціального здійснення. А проявляється право у соціальних та інституційно-опосередкованих формах як реальні *звершення* індивідів, що набувають легітимних форм у конкретному суспільстві.

Сутність прав як соціально встановлених норм прояву свободи особи важко визначити позитивно чи звести до вичерпного переліку і тому досить часто вони окреслюються рамками заборон, що є своєрідною формою визначення від супротивного. Дійсно, максима реалізації прав людини у демократичному суспільстві формулюється як: “можна все, що не заборонено законом”.

На нашу думку, змістовною й методологічною основою сучасного розгляду права є лібертаріанська та динамічна теорії, що визначають приватне право як невідчужувану здатність особи, а творення й застосування його загальних публічних форм доповнюють їх індивідуалізацією. Детальніший погляд на права людини зумовлює констатацію низки інших необхідних

положень, без яких складно встановлюється зв'язок між правом і політикою. Насамперед, це стосується визначення сутності права, яку у контексті розгляду поняття “права людини” необхідно трактувати як невідчужувані, атрибутивні (їх соціальне визнання є похідною характеристикою) норми діяльності людини або її потенційну можливість діяти. “Людина має одне фундаментальне право: самій вибирати, як їй жити, якщо вона не порушує рівних прав інших людей” [21].

Стосовно публічного права, потрібно зазначити його історичну відносність та залежність від діяльності державних інституцій, що надають йому легітимних (законних) форм через дотримання принципу верховенства права. Неатрибутивна (релятивна) сутність законів у державі як формально стверженого публічного права проявляється у їх постійному вдосконаленні, продукуванні нових тощо. Т. Гоббс у цьому контексті зауважував, що “існує велика відмінність між законом і правом, адже закон – це обмеження, право ж є свободою, і вони протилежні одне одному” [22]. Вказане розрізнення є важливим у контексті трансформування права із його універсально-ідеальних площин у сферу практичного втілення засобами держави.

Тут доречно звернутись до сучасного розвитку теорії приватного та публічного права, що здійснений Д. Стоун, яка поділяє права на нормативні (ті, що є базовими для людей і творення нових законів державою) та позитивні (ті, що схвалені й закріплені державою) [23]. Необхідно зазначити, що такий поділ прав людини орієнтує на їх суспільно-політичне врахування як основи демократичного врядування та його визначення саме нормативними правами. Конструктивним для нашого розгляду є також висновок про те, що “права не є знаряддями чи інструментами, що діють механічно та послідовно”, вони діють через раціональні аргументи, які “визначають, яка поведінка є добра, а яка – погана, й драматично представляють суспільні цінності за допомогою змагання реальних людей на публічній сцені” [24]. Таким чином, визначення політики правами людини здійснюється через свідоме їх покладання в основу здійснюваних перетворень тощо.

Встановлення детермінуючого впливу права на політику держави фіксувалося багатьма мислителями. Відомий теоретик права Г. Кельзен проводить думку про те, що приватне право має “свою частку причетності до так званого державного волевиявлення, себто до політичної влади” [25]. Детермінуюче значення права розкривається ним через констатацію того, що “діяльність законодавчих, урядових та адміністративних органів, як правило, зв'язується законами до меншої міри, ніж діяльність судів, та в що в політично-правовому сенсі цим останнім надається здебільшого менше можливості діяти на власний розсуд, ніж тим першим” [26]. Власний розсуд, на думку автора, опосередковує дуалізм приватного та публічного права та визначається не його (розсуду) теоретичним, а суто ідеологічним спрямуванням [27]. Іншими словами, основою ставлення суб'єкта політики до приватних прав особи є його коло інтересів, що певною мірою видозмінює це ставлення, надає йому суб'єктивного забарвлення. Тут треба зафіксувати два взаємозумовлених аспекти: перший – це наскільки повно суб'єкт політики виходить і діє, базуючись на легітимному правовому порядку держави; другий – те, що він особисто покладає як ціннісний пріоритет пропонованих норм і змін під час застосування закону. Роль базового для діяльності політика закону може бути визначена через логічну категорію “основа”, що означає однозначно-необхідне

поширення загальної норми закону на окремий випадок його застосування. Тут логічне слідування букві закону аналогічне ролі закону у сфері судочинства, де, окрім загальної логічної зумовленості, даються три варіанти міри строгості – на виконання закону, відповідно до закону та на підставі закону.

На відміну від строго логічного визначення змісту дії через основу, як це відбувається у наведених випадках судочинства, правова держава здійснює свою діяльність не лише як правозастосовну та правоохоронну, а ще й у формі правотворчості, яка є типовою для законодавчої гілки влади. Тому державне врядування доцільно класифікувати як таке, що має момент свободи – можливість вийти за рамки, детерміновані законом, і визначитися правом, що представлено як теоретичний та конституційно схвалений концепт. Так, М. Вебер стверджує, що легальне панування існує за умови, що “будь-які закони приймаються і можуть при бажанні змінюватися” і впорядкування відносин панування здійснюється “за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам “легітимності” [28]. Це стосується тих рішень і дій, які відбуваються у процесі законодавства, а також тих випадків, коли існує можливість неоднозначного трактування законів. Інваріантна щодо змісту закону дія виправдана тоді, коли вона узгоджена із (конституційно визначеним) правовим полем, є переходом від легальності до легітимності як більш глибинних основ правової системи суспільства. Таким чином відбувається надання закону правового статусу або творення правового закону.

Висловлене твердження треба поглибити такими доповненнями:

– по-перше, закони продукуються діяльністю вищого законодавчого органу країни і змінюються відповідно до ідеологічних підходів його суб’єктів;

– по-друге, виправданням зміни законів може бути звернення (через уточнення, поглиблення тощо) до правової основи держави – конституційно закріплених прав громадян;

– по-третє, використання конституційних прав суб’єктом політики залежить від його розуміння мети та мотивів пропонуваніх змін і політичної волі їх досягнення;

– конституційно визнані права особи відіграють роль основ політичних трансформацій – свідомо прийнятих і практично утверджуваних теоретичних концептів.

Детермінуюча роль концепції права пояснюється категорією основи, яку можна трактувати як сукупність умов, необхідних для певної дії. На відміну від основи, “засада” фіксує не об’єктивну заданість дії суб’єкта, а суб’єктивне бачення вихідного моменту діяльності, що зумовлює пріоритетність певної поведінки суб’єкта в певний момент. Таким чином засада представляє момент свободи ставлення суб’єкта до первинних умов, його здатність виходити за межі зовнішньої зумовленості та покладати власний ряд детермінації. Конкретною формою прояву засади є мотив – усвідомлена відповідь на запитання “заради чого здійснюється діяльність?”, що виступає у ролі внутрішньої спонуки активного ставлення до дійсності. На практиці діяльність суб’єктів виконавчої влади має здійснюватися за максимою “виправдане те, що дозволено законом”. Використання закону у судочинстві є імперативним, оскільки воно провадиться відповідно до чинного законодавства, де зв’язок із законом узгоджується формально-логічно, і останній, як правило, виконує роль достатньої умови або є основою прийнятого рішення. Простіше кажучи, вердикт суду має відповідати букві закону.

Інша ситуація із правами. Значення прав особи для діяльності органів виконавчої та судової влади є релятивним, їх цінність і міра дотримання залежить від рівня усвідомлення суб'єктом необхідності їх утвердження. Така суб'єктивна довільність дотримання прав особи означає, що останні не перетворилися в основу реалізації політики держави її представниками, а виконують функцію засади. А це означає, що "порушується конституційна умова при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод" [29].

Висновки

Необхідно зазначити, що визнання концепції права як детермінанти врядування є важливою умовою послідовного здійснення певного типу політики, досягнення легітимного стану суспільно-владних відносин чи забезпечення належного рівня соціальної справедливості. Відповідно конкретний тип політики визначається змістом концепції права, що свідомо формується і покладається в основу її здійснення. Наявність різних концепцій права зумовлює існування різних політичних практик. Тому необхідно наголошувати, що достатньою умовою демократичного врядування має бути послідовне утвердження гуманітарної концепції права, яка не лише проводить принцип верховенства права, а розуміє його як принцип верховенства приватних прав особи.

У цьому контексті стає зрозумілим, що переважаюча на сьогодні в Україні політична практика ґрунтується на концепції позитивного права, що дає змогу правлячій політичній еліті стверджувати своє легальне (оформлене у відповідних законах) публічне право, тобто видавати свій частковий інтерес за загальнонародний. Таким чином, редуковане розуміння права і його соціальної функції призводить до відповідних форм державної політики, зводить її демократичну сутність до зовнішніх, владних проявів, не забезпечує реального утвердження прав людини. Відсутність гуманітарно-правових детермінант політики замінюється суб'єктивно-довільними підставами вибору пропонованих дій, зосередження зусиль на досягнення позірної успіху, що виливається у популізм і політику заради політики. Як доводить світовий досвід, дієвими засобами проти таких форм упровадження політики є інститути громадянського суспільства, відкритість політики, висока правова культура політиків і всіх громадян. Важлива роль тут належить і теоретичній думці, що за допомогою широкого й відкритого дискурсу формує адекватно глибоку концепцію прав людини, що у контексті постмодернізму може бути визначена як гуманітарна.

Література

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Прийнята 28.06.1996 р. // Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
2. Примаченко О. Индекс безправ'я / О. Примаченко // Дзеркало тижня [Текст]. — 2007. — № 47 (676). — 8 груд.
3. Мін'юст представляє концепцію державної політики у сфері прав людини // День [Текст]. — 2008. — № 204. — 11 листоп.
4. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права [Текст] / Б. А. Кистяковский. — М. : Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. — 704 с.

5. Бакуменко В. До питання розвитку конституційного правового поля в сучасних умовах його кардинальних змін / В. Бакуменко, М. Кушнір // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (26). — К. : НАДУ, 2006. — С. 45—50.

6. Тацій В. Я. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данільян [та ін] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003. — 328 с.

7. Рікер П. Право і справедливість [Текст] / П. Рікер ; пер. із фр. — К. : Дух і літера, 2002. — 216 с.

8. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації [Текст] / Г. Йонас ; пер. з нім. — К. : Лібра, 2001. — 400 с.

9. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепція, моделі та суспільна практика) [Текст] / О. В. Скрипнюк. — К. : Логос, 2006. — 368 с.

10. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / В. В. Цветков. — К. : ТОВ “Вид-во “Юридична думка”, 2007. — С. 332.

11. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики [Текст] / Парсонс В. ; пер. з англ. — К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. — С. 60

12. Йонас Г. Принцип відповідальності... — С. 87.

13. Селиванов В. Людський вимір сучасних українських держави і чинного права / В. Селиванов // Юридичний вісник [Текст]. — 2007. — № 1. — С. 70, 71.

14. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Р. Дворкін ; пер. з англ. А. Фролкін. — К. : Основи, 2000. — С. 16, 17.

15. Кант И. Об визначально злом в человеческой природе / И. Кант // Сочинения [Текст] : в 6 т. Т. 4, Ч. 2. — М. : [б. и.], 1965. — С. 93.

16. Гаєк Ф. А. Концепція свободи [Текст] / Ф. А. Гаєк ; пер. з англ. М. Олійник та А. Королишина. — Львів : Літопис, 2002. — С. 40.

17. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) [Текст] : монографія / П. С. Погребняк. — Х. : Право. — С. 119.

18. Там само. — С. 126.

19. Гаєк Ф. А. Концепція свободи... — 556 с.

20. Кант И. Метафізика нравов в двух частях / И. Кант // Сочинения [Текст] : в 6 т. Т. 4, Ч. 2. — М. : [б. и.], 1965. — С. 140.

21. Боуз Д. Либертарианство: История, принципы, политика [Текст] / Боуз Д. ; пер. с англ. ; под ред. А. В. Куряева. — Челябинск : Социум ; Cato Institute, 2004. — С. 66.

22. Гоббс Т. Про громадянина / Т. Гоббс // Сочинения [Текст] : в 2 т. Т. 1. — М. : Мысль, 1989. — С. 91.

23. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень [Текст] / Стоун Д. — К. : Вид. дім “Альтернативи”, 2000. — С. 251.

24. Там само. — С. 272.

25. Кельзен Г. Чисте правознавство / Кельзен Г. ; пер. з нім. О. Мокровольського. — К. : Юніверс, 2004. — С. 308.

26. Там само. — С. 307.

27. Там само. — С. 307.

28. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика / Вебер М. ; пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — С. 157.
29. Конституція України... — Ст. 22.

P. Petrovskyi

**HUMANITARIAN CONCEPTION OF THE RIGHT
AS THE DETERMINANT OF DEMOCRATIC GOVERNING**

It is conducted that the contents of public policy is firstly determined by the right conception which has acquired constitutional status and is acknowledged as world-view and theoretical basis of public activity. Thesis is argued, that modern problems of democratic development in Ukraine are in a considerable measure stipulated by the application of the few right conception. It is said that resolving of this contradiction is in successive maintenance of humanitarian conception of the right which is based upon the principle of supremacy of private human rights.

Key words: democratic governance, conception of the right, private and public human rights, conceptual and legal determination of policy, humanitarian conception of policy.

УДК 321.7:351.75

В. Волоско

ДЕМОКРАТИЧНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто принципи взаємодії та координації діяльності органів внутрішніх справ у демократичній правовій державі.

Ключові слова: правоохоронні органи, демократична держава, принципи управління, принципи діяльності, принципи права, загальносоціальні принципи, спеціальні принципи, законодавче регулювання, правоохоронна діяльність.

За час розбудови України як правової, демократичної держави особливого значення набула проблема правоохоронної діяльності.

Доцільно зауважити, що за відсутності єдиного підходу щодо визначення змісту правоохорони, її ознак, напрямів, системи суб'єктів правоохоронної діяльності чи не першочерговим завданням стало встановлення принципів правоохорони. Адже останні є основою, вихідним пунктом усієї системи правоохоронної діяльності. Однак принципи правоохоронної діяльності тривалий час не розглядалися як головні, сутнісні категорії цього виду діяльності. Можливо, через те, що багато людей сприймає їх лише як абстрактні ідеї, не пов'язані з практичною діяльністю тих чи інших органів, а отже, необов'язкові для виконання.

В останні роки з'явилася значна кількість публікацій, у яких певною мірою розглядалися питання правоохоронної діяльності. Серед них треба виділити роботи таких правників, як Г. Барчук, М. Коваль, А. Олійник, В. Осадчий, О. Тюріна, В. Шкарупа, Н. Юзикова та інші.

Мета статті полягає у розкритті принципів правоохоронної діяльності, під якими необхідно розуміти об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, які виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

Систематизація принципів управління ґрунтується на пізнанні їх закономірностей. У науковій літературі виробився загальний підхід щодо поняття, змісту та системи принципів, однак зберігаються і деякі різночитання при визначенні їх складу та формулювань. Деякі системи принципів потребують також значного коригування у плані їх систематизації. У науковій літературі наводиться значна кількість принципів управління (Г. Емерсон – дев'ять, А. Файоль – чотирнадцять, Ф. Тейлор – десять, Д. Карнегі – двадцять дев'ять, М. Вебер – п'ять тощо) [1]. На думку О. Бандурки, загальними принципами управління є “... принципи соціальної спрямованості управлінської діяльності, законності, об'єктивності, комплексності й системності, гласності, поєднання колегіальності та підпорядкованості” [2]. Своєю чергою, А. Майдиков відзначає, що не можна однозначно виділити всі принципи управління через новизну проблеми і недостатність її теоретичної розробленості та іншої специфічної цільової спрямованості діяльності системи органів внутрішніх справ [3].

На нашу думку, при дослідженні принципів необхідно зважати на те, що наука управління вивчає загальні та специфічні закономірності соціального управління і виробляє на основі їх пізнання принципи, правила, методи та прийоми управлінської діяльності.

Таким чином, принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, які ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, що виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

Проте потрібно пам'ятати, що принципи правоохоронної діяльності – це не готові інструкції, а тим більше – не універсальні правила, керуючись якими правоохоронці могли б автоматично досягати високих результатів. Вони не замінюють ні спеціальні знання, ні досвід, ні майстерність.

Принципи, на яких ґрунтується правоохоронна діяльність, складають цілісну систему, до якої, враховуючи викладені вище положення, потрібно віднести такі принципи:

1) *загальносоціальні*, що визначаються рівнем розвитку суспільства. До них належать принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом;

2) *спеціальні* – своєрідна система координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Цю групу становлять принципи верховенства права, законності, законслухняності громадян, гласності, взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням, професіоналізму та компетентності, незалежності суб'єктів правоохорони тощо.

Однак наведену класифікацію принципів правоохоронної діяльності не доцільно сприймати як універсальну, а треба розуміти як заклик до встановлення інших, нових критеріїв щодо їх систематизації.

Враховуючи неможливість детального висвітлення всіх принципів правоохоронної діяльності, зупинимося лише на спеціальних принципах.

Принцип законності. Загалом, законність є багатоаспектним соціально-правовим явищем, яке можна розглядати як принцип, метод або режим. Однак за цього для нього є характерною єдність двох ознак. Зовнішня (формальна) ознака передбачає обов'язкове виконання приписів законів та підзаконних нормативних актів державними органами, посадовими особами, окремими громадянами та різними громадськими об'єднаннями, а внутрішня (сутнісна) – наявність науково обґрунтованих та відповідних праву законів [4].

Принцип законності в діяльності правоохоронних органів та організацій полягає, насамперед, у чіткому, неухильному дотриманні та виконанні приписів закону. До того ж, він передбачає необхідність використання суб'єктами правоохорони всіх наданих їм прав для виконання завдань, що на них покладені чинним законодавством, але таким чином, щоб заходи, що будуть за цього застосовані, не виходили за межі, встановлені законом.

Правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, Закон України "Про міліцію", закони і постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України, нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, що були прийняті та ратифіковані Україною.

Міліція зобов'язана виконувати свої завдання неупереджено, у точній відповідності до чинного законодавства. Жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції.

Принцип гласності. Діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності є гласною. Вони зобов'язані інформувати органи влади і управління, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. Гласність, як зазначають деякі науковці, – це відкритість, прозорість, об'єктивність, повнота інформації щодо юридичної практичної діяльності. Громадськість, кожен член суспільства мають право знати, що загрожує їх безпеці, правам і свободам, які заходи передбачені та вживаються для їх забезпечення. Однак треба зазначити, що суб'єкти правоохоронної діяльності при виконанні завдань та функцій, що на них покладені чинним законодавством, певною мірою втручаються в особисте та сімейне життя, мають справу з інформацією з обмеженим доступом (конфіденційною та таємною), частина цих суб'єктів наділена повноваженнями щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності. Все це вимагає обмеженого поширення певних відомостей. Таким чином, гласність у діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності нерозривно пов'язана з конфіденційністю, а тому має певні межі, необхідність яких пов'язана з ефективністю забезпечення прав і свобод громадян, їх безпеки.

Принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням. Дотримання цього принципу є однією з умов підвищення ефективності діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності. Особливо необхідно відзначити важливість взаємодії з громадськістю. Підтвердженням цього положення є той факт, що 22 череня 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”. Ст. 1 цього закону проголошує, що “громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань...” [5]. До того ж, як стверджують Л. Поляков та Л. Шангіна, зниження громадської активності та підміна її створенням квазігромадських структур є одним із критеріїв відсутності реального демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та над системою влади загалом і вказує на ілюзію демократичності влади [6].

Органи і структурні підрозділи міліції для виконання покладених на них завдань мають право залучати громадян за їх добровільною згодою до співробітництва у порядку, встановленому законом, що регулює профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється. Співпраця з органами та населенням не повинна перешкоджати виконанню міліцією основних функцій, покладених на неї державою. У підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичне спрямування. При виконанні своїх службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних або громадських об'єднань.

Гуманізм і повага до особистості відображені у ст. 5 Закону України “Про міліцію”, де вказується, що міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення; захищає права людини незалежно від соціального становища, майнового та іншого стану, расової та національної приналежності, громадянства, віку, мови й освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань.

Міліція має право тимчасово, в межах закону, обмежувати права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов’язки, та зобов’язана дати особі відповідні пояснення з цього приводу. За цього міліція повинна забезпечити право на юридичний захист та інші права затриманих і осіб, що взяті під варту, не пізніше ніж через 2 год повідомляти про їх місце перебування близьким, родичам, адміністрації за місцем роботи чи навчання, а у випадку необхідності – вживати заходи щодо негайного надання медичної та іншої допомоги затриманій особі.

Важливою складовою діяльності міліції є забезпечення прав заарештованої чи затриманої (взятої під варту) особи, що полягають у такому: вжитті заходів (у випадку необхідності) щодо негайного надання медичної та іншої допомоги затриманим чи заарештованим (взятим під варту) особам; у випадку подання затриманими або заарештованими (взятими під варту) особами усної або письмової вимоги про залучення захисника працівники міліції не мають права вимагати від них надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника; забезпеченні можливості з моменту затримання або арешту (взяття під варту) захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Універсальність. Принципи правоохоронної діяльності в демократичному суспільстві є аспектом особливого вияву загальних принципів права, а також вихідними ідеями, основними, найбільш загальними та керівними положеннями, що в сукупності визначають сутність правоохоронної діяльності.

Нормативність принципів вносить у правоохоронну діяльність елементи єдності, однаковості, що виступають як міра (регулятор) поведінки суб’єктів правоохорони. Ця ознака полягає у тому, що принципи містять узагальнені загальнообов’язкові права і обов’язки для певного кола суб’єктів, тривало та багаторазово застосовуються при здійсненні правоохоронної діяльності.

Формальна визначеність. Певна правова ідея, загальне положення можуть уважатися принципом лише у тому випадку, якщо вони закріплені (сформульовані) в нормах права. Однак, потрібно пам’ятати, що існують різні прийоми нормативного закріплення принципів. Вони можуть бути зафіксовані як в одній загальній нормі, так і в декількох пов’язаних нормах.

Обов’язковість. Принципи правоохоронної діяльності – це не порада, не рекомендація; вони вимагають обов’язкового та повного втілення в практичній діяльності. Грубе та систематичне порушення цих принципів, ігнорування їх вимог не просто знижує ефективність правоохорони, а й підриває її основи. Суб’єкт правоохоронної діяльності, який порушує вимоги принципів, має бути відсторонений від здійснення правоохоронної діяльності, а за деякі порушення може бути притягнутий до відповідальності.

Комплексність (системність). Принципи несуть у собі вимогу комплексності, що передбачає їх одночасне, а не почергове, ізольоване дотримання на всіх етапах правоохоронної діяльності. Принципи використовуються фронтально, всі одразу. Будучи частиною єдиної системи, кожний принцип характеризує певний аспект організації та діяльності суб’єктів правоохорони, і лише перебуваючи у

взаємозв'язку вони дозволяють усвідомити демократичну сутність правоохоронної діяльності. До того ж, у силу різнобічності таких зв'язків порушення навіть одного принципу неминуче призводить до порушення інших, неможливості успішного виконання завдань правоохоронної діяльності.

Рівнозначність. Принципи правоохоронної діяльності як загальні фундаментальні положення рівноправні, серед них немає головних і другорядних, таких, що потребують нагальної реалізації і таких, здійснення яких можна відкласти. Однакове значення всіх принципів правоохоронної діяльності запобігає порушенню процесу правоохорони.

Об'єктивність. Принципи правоохоронної діяльності, як і принципи права, це не вигадка правознавців. Вони відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, відповідних суспільних відносин, а тому за своєю філософською та суттю є категорією об'єктивною.

Стабільність. Принципи правоохоронної діяльності діють протягом певного, відносно тривалого часу. Однак треба зазначити, що, будучи стабільною категорією, розрахованою на перспективне застосування, принципи не є чимось раз і назавжди установленим, незмінним. Як об'єктивне явище, що відображає реальний стан суспільних відносин принципи постійно вдосконалюються, змінюються разом із розвитком суспільних відносин.

Принцип законслухняності громадян. Доцільно зауважити, що цей принцип не зводиться лише до принципу презумпції невинуватості, він є значно ширшим за змістом, але малодослідженим, на відміну від презумпції невинуватості, зміст якої досить чітко висвітлено у ст. 62 Конституції України.

Суб'єкти правоохоронної діяльності не повинні вбачати в громадянах потенційних правопорушників, навпаки, кожна людина – апіорі законслухняний, вільний член громадянського суспільства, діяльність якого спрямована на реалізацію вимог норм права, втілення в життя принципу справедливості. Правоохоронні органи та організації не зможуть ефективно виконувати свої завдання та функції без допомоги громадян, а процес залучення громадськості до участі в діяльності щодо вирішення важливих державних та суспільних справ обов'язково передбачає законслухняність партнерів, стан надійності та стабільності їх відносин.

Принцип верховенства права. Ст. 8 Конституції України проголошує: “В Україні визнається і діє принцип верховенства права”. Дотримання та практичне втілення цього принципу в діяльності всіх юридичних та фізичних осіб є необхідною умовою існування правової демократичної держави. Однак треба зазначити, що ні в законодавчій, ні в науковій сферах не вироблено єдиного підходу щодо розуміння категорії “верховенство права”. Досить часто її порівнюють із близькою за змістом, але, безумовно, не тотожною категорією “верховенства закону”. Тому М. Козюбра зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій щодо права: по-перше, необхідне розрізнення права і закону; по-друге, право потрібно розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як “справедливість”, “свобода”, “рівність”, “гуманізм”; по-третє, право має розглядатися у нерозривному зв'язку з правами людини [7]. Таким чином, принцип верховенства права не тотожний принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права та закону. Перший є ширшим за змістом й передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства та функціонуванні держави. Він зумовлює потребу відповідності закону праву. Адже будь-який закон не завжди може бути правовим.

Принцип науковості означає, що необхідно привести систему та механізми взаємодії підрозділів і служб органів внутрішніх справ на регіональному рівні у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин. Цей принцип передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на її окремі ланки на основі пізнання та використання об'єктивних законів і закономірностей в інтересах побудови оптимальної взаємодії. Очевидно, що виконання складного та багатоаспектного державного завдання, яким є охорона громадського порядку і боротьба з правопорушеннями в Україні, неможливе без комплексного підходу щодо вдосконалення всієї системи взаємодії у цій сфері суспільного життя. Комплексний підхід означає, що вся робота з удосконалення управління охороною громадського порядку, попередження злочинності повинна базуватися не лише на внесенні окремих пропозицій, а й на планомірній та цілеспрямованій організації на науковій основі оптимального формування і функціонування в масштабі всієї країни всіх державних органів та громадських організацій [8]. Сутність принципу науковості полягає у прагненні взаємодіючих сторін виробити найбільш правильні й ефективні спільні рішення на основі осмислення існуючого досвіду взаємодії у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями з позицій сучасних наукових досліджень. Науковий підхід є нагальною потребою, що впливає з об'єктивних передумов розвитку суспільства, принципової мети щодо забезпечення прогресу в усіх сферах життя [9]. З метою підвищення ефективності спільної діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ на регіональному рівні необхідно систематично здійснювати науковий аналіз, узагальнювати практику взаємодії та розробляти на цій основі відповідні практичні рекомендації.

Принцип правової упорядкованості об'єктивно зумовлює необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій та структур процесу взаємодії. У недавній історії правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ принцип правової упорядкованості рідко знаходив практичне втілення. Замість правової норми, прийнятої в демократичній правовій процедурі, увага зазвичай акцентувалася на волі керівника, що визначав вирішення будь-якої проблеми. І, як наслідок, у минулі роки, окрім позитивних результатів, у роботі служб та підрозділів органів внутрішніх справ було багато формалізму, значна частина питань вирішувалася адміністративними методами [10]. Принцип правової упорядкованості означає, що крім законів України, які регулюють правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, підзаконними нормативними актами, положеннями і статутами повинні бути детально врегульовані завдання, права та обов'язки окремих служб і підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), відповідно до їх спеціалізації. Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Найчастіше ці акти отримують критичні відгуки. Представники крайнього негативного ставлення до відомчих актів узагалі не вважають їх джерелами права, називаючи “бюрократичним звичасвим правом”, яке не передбачено і не санкціоновано законом [11]. Водночас норми відомчих актів становлять переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ на регіональному рівні. Так, Закон України “Про міліцію”, інші законодавчі акти найчастіше визначають їх повноваження лише загальному, застосовувати ці норми без конкретизації часто неможливо. У цьому полягає значення відомчого регулювання. Що ж стосується санкціонування відомчої правотворчості, то в ст. 4 Закону України “Про міліцію” нормативні акти МВС України прямо названо серед інших актів, які є

правовою основою діяльності міліції. Звісно, ці акти є підзаконними і повинні відповідати всім нормативним актам, що мають вищу юридичну силу.

Принцип плановості – ще один із загальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ на регіональному рівні, що передбачає використання ресурсів і систему заходів взаємодії. Зміст планування взаємодії органів внутрішніх справ полягає у: визначенні спільних завдань органів, підрозділів та служб системи МВС України, громадських формувань і окремих громадян, які не є членами громадських формувань, але виконують правоохоронні функції, на запланований період; визначенні, з урахуванням раціонального використання сил і методів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання поставлених перед ними завдань; встановленні термінів виконання запланованих заходів і виконавців.

Заходи плану мають бути насамперед спрямовані на вирішення найважливіших питань у сфері боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку. Досягнення цілей і завдань, визначених планом взаємодії, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил, їх правильне розташування та використання, що досягається своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців. Велике значення для взаємодії органів внутрішніх справ на регіональному рівні має спільне планування заходів. У планах, як правило, передбачаються такі питання: спільне вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, внесення спільних пропозицій щодо їх усунення; спільна робота з особами, схильними до вчинення правопорушень; організаційна робота в громадських місцях, де найчастіше вчиняються правопорушення, тощо.

Що стосується спеціальних принципів, то вони за своєю суттю є похідними, по-перше, від принципів першої групи, тому конкретизують і доповнюють їх; по-друге, від найбільш загальних принципів управління. Це пояснюється тим, що сутність будь-якої взаємодії полягає в узгодженні, координації зусиль її суб'єктів. До них можна віднести такі принципи, як: принцип спільності інтересів, ієрархічності, територіально-галузевий принцип, безперервності, “головної ланки”, цілеспрямованості, “резерву”, поєднання єдиноначальності та колегіальності, маневреності, принцип координованості дій, принцип спеціалізації, принцип взаємодопомоги, принцип економічної доцільності, конкретності, пропорційної відповідальності за результати взаємодії тощо.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що принципи діяльності органів внутрішніх справ треба розуміти як відправні засади, незаперечні вимоги щодо такого виду суспільної діяльності, як правоохорона, а тому їх треба враховувати при реформуванні системи правоохоронних органів та організацій. Лише при дотриманні цих принципів усіма суб'єктами правоохорони з упевненістю можна говорити про демократичність та правову основу правоохоронної системи зокрема та держави загалом.

Література

1. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — Львів : [б. в.], 2000. — С. 48.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : [б. в.], 1998. — С. 32.

3. Майдыков А. Ф. Проблемы научного управления органами внутренних дел в особых условиях / А. Ф. Майдыков // Труды Академии МВД СССР [Текст]. — М. : [б. и.], 1991. — С. 10.

4. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2002. — С. 105.

5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. // Збірник нормативних актів з питань правопорядку [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — С. 112.

6. Поляков Л. Правоохранительные органы Украины: контролируемая бесконтрольность / Л. Поляков, Л. Шангина // Зеркало недели [Текст]. — 2004. — № 23. — С. 7.

7. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і права людини / М. І. Козюбра // Права людини і правова держава [Текст]. — Х. : [б. в.], 1998. — С. 47.

8. Иванов В. Н. Социальные аспекты концепции развития МВД России / В. Н. Иванов // Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства их реализации [Текст] : матер. межвед. науч.-практ. конф. — М. : [б. и.], 1996. — С. 33.

9. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем [Текст] / Э. Г. Винограй. — Новосибирск : [б. и.], 1993. — С. 24.

10. Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении [Текст] / В. Ф. Сирено. — К. : [б. и.], 1980. — С. 34.

11. Разумович Н. М. Источники и форма права [Текст] / Н. М. Разумович // Советское государство и право [Текст]. — 1988. — № 3. — С. 20—26.

V. Volosko

DEMOCRATIC PRINCIPLES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES ACTIVITY

Principles of cooperation and coordination activity of internal affairs bodies in the democratic and legal state are considered.

Key words: democratic state, principle of administration, principle of activity, legal principles, social principles, special principles, legal regulation.

УДК 342.553:352(477.83)

І. Когут

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У ЛЬВОВІ В РАДЯНСЬКУ ДОБУ

Розглянуто основні засади організації публічної влади у Львові в радянську добу. Показано її закономірності та тенденції, структурні особливості і функції місцевої влади, що були характерні для цього періоду.

Ключові слова: тимчасове управління, радянська система місцевого самоуправління, Рада депутатів трудящих, сесії, комісії, депутатські групи, громадські організації.

У радянський період інститут публічного врядування у Львові як форма самоорганізації територіальної громади не мав належного розвитку. Як самоврядний інститут місцевого самоврядування не визнавалось за часів радянської влади. Встановлення централізованої системи територіальної організації влади, яка передбачала пряме державне управління на всіх субнаціональних територіальних рівнях, формально – через єдину систему органів державної влади – Ради народних депутатів, а фактично – через централізовану підпорядковану по вертикалі систему партійних органів, перервало поступальний розвиток місцевого самоврядування [1].

Цей період організації і діяльності публічної влади у Львові, не зважаючи на висвітлення його окремих аспектів у працях О. Луцького, В. Кульчицького, В. Барана, В. Кампо, К. Кондратюка та С. Кондратюк, ще недостатньо досліджений.

З огляду на це, метою статті є вивчення процесу формування публічного врядування у Львові в радянську добу, особливостей і тенденцій його розвитку, структури і функцій.

Новий статус публічного врядування міста почав формуватися з часу становлення радянської влади в Західній Україні у вересні 1939 р. Спираючись на військові підрозділи, надіслані “уповноважені” від ЦК КП(б)У у максимально короткий термін ліквідували державні органи Другої Речі Посполитої і почали формувати тимчасові органи управління нової влади. За офіційною постановою військової ради українського фронту, ці органи мали здійснювати керівництво міськими, повітовими управліннями і селянськими комітетами [2].

26 вересня 1939 р. було створено Тимчасове управління м. Львів. До його складу увійшли направлені ЦК КП(б)У М. Мацько (голова), М. Козирев, Ф. Єременко і К. Краснов. У зверненні Тимчасового управління до всіх громадян Львова зазначалось: “Тимчасове управління Львова, до якого перейшла зараз вся влада в місті, закликає всіх громадян зберігати цілковитий спокій в місті, спокійно продовжувати своє трудове життя та ще з більшою енергією працювати на своїх місцях. Життя в місті повинно проходити нормально. Заводи, фабрики, установи, школи, лікарні, крамниці, а також всі культурно-побутові установи – театри, кіно і інші мають безперервно продовжувати свою роботу, а ті, що роботу припинили, повинні негайно відновити. Всі підприємства, установи, учбові заклади, все життя міста повинно бути зараз ще більш організованим” [3].

За суттю і функціями органи Тимчасового управління мало чим відрізнялися від традиційних радянських органів влади. Для керівництва різними ділянками

економічного і суспільного життя були організовані відповідні відділи: промисловості, транспорту, фінансів, торгівлі, охорони здоров'я, освіти. Мало воно й власні органи охорони порядку – загопи робітничої гвардії. Оскільки колишні органи юстиції були ліквідовані, а нові не створені, майнові й трудові конфлікти вирішувало Тимчасове управління, тобто воно виконувало також певні судові функції [4].

Ще не встановивши повного контролю над Західною Україною, радянське керівництво приступило до юридичного оформлення її нового статусу. Детально розроблений план дій в цьому напрямі був затверджений 27 вересня 1939 р. у Москві на засіданні політбюро ЦК ВКП(б) під головуванням Сталіна [5]. Цей план передбачав скликання 26 жовтня того ж року у Львові Народних Зборів Західної України, які повинні були вирішити питання про входження Західної України в СРСР, про спрямування нової влади, про націоналізацію банків і великої промисловості, про конфіскацію поміщицьких земель. На засіданні були визначені: день проведення виборів, норма представництва (1 депутат на 5000 виборців), інші організаційні заходи виборів, а також повністю узгоджений порядок денний Народних Зборів. Декларації Народних Зборів Західної України і закони, прийняті ВР СРСР 1 листопада 1939 р. та ВР УРСР 15 листопада того ж року, становили легітимну основу запровадження радянського режиму в Західній Україні. Це були перші кроки насадження політичної системи тоталітарного взірця.

Проіснувавши до кінця грудня 1939 р. тимчасові органи влади підготували ґрунт для запровадження адміністративної системи, що повністю відповідала радянському взірцю. Формування постійних органів радянської влади розпочалося у Західній Україні лише у січні 1940 р. Цьому передував Указ Президії Верховної Ради СРСР від 4 грудня 1939 р. [6]. Згідно із постановою Президії Верховної Ради УРСР від 17 січня 1940 р., старий адміністративно-територіальний поділ було ліквідовано. У Львові, за зразком великих обласних центрів східних областей УРСР, створено чотири міських райони: Сталінський, Залізничний, Червоноармійський і Шевченківський райони [7].

Вибори місцевих рад депутатів трудящих, які теоретично вважалися органами власне державної влади, відбулися в Західній Україні тільки наприкінці 1940 р. [8]. Існування ж протягом року виконавчих комітетів рад без самих рад яскраво свідчило, що ці владні структури не залежать безпосередньо від волі виборців, а є лише додатком партійних органів. В перших виборах до Львівської міської і районних рад депутатів трудящих 15 грудня 1940 р. взяли участь 304 426 осіб. Депутатами міської ради стали 519, а районних – 843 осіб. Проведення цих виборів у Західній Україні завершило перебудову державного апарату і формально легалізувало нову політичну систему [9].

19 грудня 1940 р. у приміщенні театру опери і балету розпочала роботу перша сесія Львівської міської ради. До складу Львівської міської ради було обрано 519 депутатів: 270 робітників, 212 представників інтелігенції, зокрема 36 учителів, 13 інженерів, 6 лікарів, 13 майстрів сцени, 31 науковий працівник. Депутатами були обрані професори медичного інституту Р. Вайгель, Я. Лернатович, Я. Грек, Ф. Гроєр, С. Новицький, Т. Островський, політехнічного інституту – С. Пілат, І. Багінський, Є. Лазарко, В. Краковський, а також університету – К. Студинський, С. Банах, С. Мазур, С. Рудницький та інші [10]. До міської ради було обрано 128 жінок. Серед депутатів міської ради були представники десяти національностей, серед них 274 українці, 144 поляки, 73 росіянина, 28 інших національностей.

20 грудня сесія розглянула організаційні питання. Був обраний виконком у складі голови, заступників голови, секретаря та членів міськвиконкому, сформовані відділи виконкому: плановий, земельний, фінансовий, торгівлі, народної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, комунального господарства, місцевої промисловості, затверджено завідуючих відділами, а також обрано постійно діючі комісії ради [11]. Проте виконавчий комітет за правовим статусом залишався ланкою централізованого апарату управління і не міг виконувати функції місцевого самоврядування через відсутність самостійності, передусім матеріально-фінансової.

У повоєнні роки радянська тоталітарна влада розпочала формування виконавчих органів місцевих рад та їх відділів. Однак здебільшого партійні органи просто перебирали на себе функції радянських органів. Органи влади та міського управління не обиралися. Львівська міська рада відновила свою роботу після визволення міста від німецько-фашистських загарбників 27 липня 1944 р. При виконкомі міської ради були організовані фінвідділ, відділ комунального господарства, міськздороввідділ та міський відділ народної освіти, які з перших же днів приступили до організаційної роботи своєї компетенції [12]. Склад Львівської міськради формувався з надійно перевірених у класовому плані, відданих Комуністичній партії кадрів. Серед них переважали вихідці з-поза меж Львова і Західної України. На 1945 р. серед працівників міськради було 15 українців, 8 росіян, 3 євреї і 1 поляк. З-поміж 576 затверджених міськкомом партій номенклатурних функціонерів місцеві мешканці становили лише приблизно одну п'яту частину. Недовіра до українців-галичан була стрижневим принципом сталінської кадрової політики [13]. На кінець сорокових років із трьохсот осіб, що працювали у львівському міськвиконкомі лише майже вісімдесят були місцевими українцями. Тенденція недовіри до галицьких українців і недопущення їх до високих посад у міському керівництві зберігалася до часів незалежності.

На сесіях міської і районних рад Львова поряд із традиційними народногосподарськими справами розглядалися важливі питання соціального спрямування, діяльності закладів освіти та культури, забезпечення населення промисловими і продовольчими товарами, поліпшення побутового обслуговування. Тільки упродовж 1948 – 1960 рр. понад 50 % питань, що обговорювалися на сесіях міської ради, стосувалося господарського і соціально-культурного розвитку міста [14]. Значну роботу проводили промислова комісія міськради, охорони здоров'я, освіти і культури, соціального забезпечення, а також торговельна, фінансово-бюджетна, житлово-комунальна та інші комісії. 1948 р. у постійних комісіях міської і районних рад Львова працювало 860 депутатів і 690 активістів [15]. Наприкінці 50-х рр. у постійних комісіях міської і районних рад працювали вже майже тисяча депутатів. Члени комісій 106 разів виступали із співдоповідями на сесіях і засіданнях виконкомів рад. Громадський актив рад Львова налічував майже 40000 осіб.

За роки радянської влади функції міської ради постійно змінювались. У роки “Хрущовської відлиги” вона ставала більш демократичною, доступною для трудящих, хоча й органом місцевого самоврядування (в повному розумінні слова) не стала. У серпні 1956 р. Президія Верховної Ради УРСР прийняла Указ про скорочення строків між скликанням сесій. Сесії міських, районних, селищних і сільських рад депутатів трудящих повинні були скликатися виконавчими комітетами не менше шести разів на рік, а сесії міських рад депутатів трудящих у містах із районним поділом – не менше чотирьох разів на рік, що робилося з метою активізації депутатів і посилення колективності керівництва.

Сесії рад м. Львова почалися скликатися щоквартально. Для підготовки питань на сесії і контролю за діяльністю державних органів, підприємств місцевого підпорядкування, установ і організацій створювалися постійні депутатські комісії. Від кінця 50-х рр. XX ст. міська і районні ради Львова практикували виїзні сесії і засідання виконкомів та постійних депутатських комісій безпосередньо на підприємствах і в установах. Підпорядкування міськвиконкому і його голови раді було номінальним, фактично ж вони підпорядковувалися бюро міськкому Компартії в особі першого секретаря. Зазвичай, голова Львівського міськвиконкому був членом бюро Компартії, а перший секретар міськкому партії – членом виконкому міськради. Такий стан речей свідчив про потворне зрощування партійних органів із державними при беззаперечному керівництві партії.

Щодо виду діяльності міської ради його відрізняла здебільшого відсутність демократичного процесу обговорення питань, колективного прийняття рішень. Останні визначались партійними комітетами і проводилися керівництвом міськради, як правило, без будь яких істотних змін і доповнень. Прийняті таким чином рішення часто не відображали колективної суспільної думки, і завдяки цьому вже прирікали себе на невиконання. Діяльність міської влади не поширювалась на великі львівські підприємства союзного чи республіканського підпорядкування, які працювали на військово-промисловий комплекс СРСР. Міськвиконком безпосередньо впливав лише на підприємства комунального господарства, місцевої промисловості, соціально-культурного будівництва та побутового обслуговування населення. Ці підприємства становили незначну частину обсягів виробничої структури Львова і давали невеликі прибутки до міського бюджету. Загалом, бюджет міста формувався централізовано і залежав від волі київських та московських партійних можновладців. Управлінські рішення місцевої влади мали, по суті, виконавське спрямування щодо владних вказівок “зверху” [16]. Помітним явищем була відсутність генерування управлінських ідей, зважаючи на специфіку регіону. Аналіз виконавських рішень органів влади свідчить, що вони стосувалися усіх аспектів життя. Поряд із вирішенням проблем суспільно-політичних, соціально-економічних, культурно-освітніх ради брали участь у вирішенні суто компартійно-ідеологічних завдань, яким надавалася безумовна перевага [17].

Щодо позитивного досвіду діяльності Львівської міської ради в ці часи, то посилення деяких демократичних засад у роботі рад, розширення кола вирішуваних ними питань обумовили неухильне збільшення кількості постійних комісій і їх чисельного складу. У Львівській міській раді восьмого скликання (1961 – 1963 рр.) діяло 13 постійних комісій, в роботі яких брали участь 195 депутатів. Окремі питання виносились на розгляд і вирішення виконкомів. 15 червня 1967 р. друга сесія Львівської міської ради (одинадцятого скликання) затвердила герб Львова. Цим важливим актом була відновлена стародавня традиція. В основу зображення герба міста Львова покладено давні геральдичні елементи в поєднанні з радянськими державними символами. Основними складовими частинами герба були: лев як символ назви міста, і міська брама як символ самого міста [18].

25 червня 1973 р. до міськради обрали 450 депутатів, 309 із них не були депутатами міської ради попереднього скликання. Серед обраних депутатів було 203 жінок, 298 робітників, вищу освіту мали 165 депутатів, інтелігентів було 47 осіб (працівників вищих і середніх спеціальних навчальних закладів – 14, вчителів – 10, медичних працівників – 9, працівників культури, мистецтва, літератури і преси – 14), українців – 327, росіян – 106, інших – 17 [19]. Було сформовано 15 постійних

комісії. У міській раді шістнадцятого скликання (1977 – 1980 рр.) активно працювала комісія по промисловості. Її члени проводили значну роботу щодо підвищення ефективності виробництва і якості продукції, особливо на підприємствах місцевої промисловості, звертали увагу на збільшення випуску товарів народного споживання, тримали під контролем питання економії енергетичних і водних ресурсів тощо. Комісія брала дієву участь у підготовці питань на сесії рад і засідання виконкомів. Лише 1980 р. за її участю на засіданнях міськвиконкому було вивчено, узагальнено і обговорено майже 20 питань. В міськраді сімнадцятого скликання (1980 – 1982 рр.) було створено 16 комісій, в які увійшло 409 депутатів. Постійні комісії розглядали питання роботи підприємств промисловості, побуту, торгівлі, культури та інші. Вони розробляли заходи для усунення виявлених у ході перевірок недоліків і разом із керівниками підприємств і громадських організацій добивались їх виконання.

У місті розгорнули роботу квартальні, будинкові та батьківські комітети шкіл, ради при культурно-освітніх і медичних закладах, комісії із контролю за роботою підприємств торгівлі і громадського харчування. Велика кількість громадян брала активну участь у діяльності народних дружин по охороні громадського порядку, товариських судів і добровільний пожежних дружин. У своїй роботі ради спирались на величезний актив громадських самодіяльних організацій. 1980 р. цей актив у місті налічував майже 100000 осіб.

Набула поширення така форма колективної роботи, як депутатські групи. Вони діяли за місцем праці і проживання виборців на території кожного будинкоуправління, підтримуючи тісний контакт із громадськістю. На важливих об'єктах комунального і соціально-культурного призначення створювались депутатські пости. 1980 р. їх налічувалось 94, зокрема 43 – на промислових підприємствах міста [20].

Але дрібні перебудови в структурі апарату, викриття окремих “перегинів” у роботі виконкомів, частіше скликання сесій Рад депутатів трудящих не торкалися діючого політичного механізму. В системі державних органів виконавчі структури домінували над представницькими, штатний апарат – над депутатським корпусом, а названа система загалом повністю підпорядковувалась “керівним вказівкам партії” [21]. Необхідно зазначити, що місцеві ради депутатів трудящих, які теоретично вважались органами власне державної влади (Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи рад виключно як органів державної влади) таких функцій були позбавлені. Окрім того, за умов повної економічної залежності від центральної влади, говорити про реальне самоуправління на місцях було б недоречним [22].

Радянська система місцевого самоврядування була яскравим прикладом інтегрованого вертикального управління, за якою найважливіші політичні рішення приймалися на верхньому “поверсі” влади, а потім передавалися за “одноканальною схемою” по всій вертикалі територіального управління. Проте ще у 40-х рр. ХХ ст. К. Поппер відзначав, що “марксистична не змогли усвідомити принципу, згідно з яким будь-яка широкомасштабна політика повинна бути інституційною, а не особовою” і “будь-яка демократична довгострокова політика повинна розроблятися в рамках безособових інститутів” [23].

Права і можливості, котрими були наділені місцеві ради, не дозволяли належно здійснити функції, які були покладені на органи місцевого управління. Вирішення завдань місцевого спрямування, часто цілком залежало від вищих

інстанцій, бо дійсна влада в умовах жорсткої адміністративно-командної системи делегувалась у центр, і ради не мали якоїсь реальної можливості здійснювати серйозні практичні заходи. Окрім цього діюче законодавство про ради стало суттєвим “гальмом” на шляху здійснення їх повноваджь. Ю. Скуратов справедливо відзначав [24], що “в силу досить жорсткого регламентування в загальносоюзних актах правового статусу окремих ланок місцевих рад, республіканські закони мало враховували національну і регіональну специфіку діяльності представницьких органів влади, що в деякій мірі зумовило зайву уніфікацію форм і методів їх діяльності”. Вирішальною мірою це визначалось і відсутністю у рад суттєвих економічних важелів здійснення влади, практикою формування місцевих бюджетів, незалежно від результатів діяльності підприємств і організацій, що перебувають на певній території, а також крайньою регламентацією використання і того бюджету, який спускався зверху [25].

Відсутність нормального правового регулювання і досвіду нового місцевого керівництва наприкінці 80-х рр. ХХ ст. за наявності бажання змін і амбіцій призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, що виходили за межі їх компетенції та вступали у суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів, так і з інтересами держави [26]. Прийняте ще в кінці 60-х на початку 70-х рр. ХХ ст. законодавство УРСР про місцеві ради не просто дещо застаріле, але й по суті стало протиріччю духу перебудови в радах. Саме на його ґрунті вибори до рад проводились по рознарядці, запроваджувалась надмірна централізація, формальною була сесійна діяльність рад, ігнорувалась законність. У підсумку між радами і населенням з'явилась відчуженість, фактично склалася кризова ситуація в їх діяльності. За цих умов одним із першочергових завдань майбутнього українського парламенту є розробка і прийняття законів про місцеві ради народних депутатів республіки [27, 28].

Декларація про державний суверенітет України відкрила нові можливості і перспективи для демократичного вирішення проблеми запровадження місцевого самоврядування. Вперше в історії України на законодавчому рівні запроваджувалася теза про владу народу, про державний суверенітет. Декларація закріпила основні принципи організації влади в Україні і проголосила тезу, що вся влада належить народові і здійснюється безпосередньо та через систему державних органів і місцеве самоврядування [29]. Але фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання народних депутатів Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. Новообрані місцеві ради хотіли позбутися як партійного, так і державного патронату над своєю діяльністю, але відсутність досвіду нового місцевого керівництва досить часто призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які вступали у суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів, так і з державними інтересами.

Правовою основою діяльності місцевих рад народних депутатів на той час стали два документи, це Постанова Президії Верховної Ради СРСР “Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів” від 20.10.1989 р. і Закон Союзу РСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 09.04.1990 р. [30]. Верховна Рада України 12-го скликання зразу після початку своєї другої, осінньої (1990 р.) сесії приступила до підготовки проекту Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.

Кінець 80-х рр. ХХ ст. позначений бурхливим розвитком демократизації, знаменувався й позитивними змінами у міському самоврядуванні Львова. Після

виборів 1990 р. міську раду очолив В. Шпіцер, на посаді голови міськвиконкому залишився обраний у січні 1989 р. досвідчений Б. Котик, який увійшов в історію як перший мер Львова – українець. Перебування на посаді голови виконкому Б. Котика значною мірою спричинилося до реалізації еволюційного шляху переходу Львова і України від тоталітаризму до демократії [31]. Він перший серед голів виконавчих комітетів рад народних депутатів обласних центрів УРСР став під синьо-жовтий національний прапор і перший як народний депутат запропонував Верховній Раді проект Закону “Про місцеве самоврядування”.

На початку квітня 1990 р. на сесії міської ради Львова (головою обрано В. Шпіцера) проголошено декларацію, де констатовано перехід влади в “народні руки”. Підкреслювалася недопустимість будь-якого втручання партій чи якихось інших організацій в діяльність органів самоврядування. Міська адміністрація з перших кроків спрямувала свої зусилля на проблеми, які, як зауважив голова міськвиконкому Б. Котик, потребують невідкладного вирішення, а саме: зберегти історико-архітектурну частину Львова; покращити роботу громадського транспорту і вивести його з центральної частини міста, де зосереджені архітектурні пам’ятки; відродити культуру і повернутися до давніх національних традицій [32].

Друга сесія Львівської міської ради 5 липня 1990 р. затвердила нову символіку міста. Було скасовано герб Львова, який існував від 16.07.1967 р., і прийнято сучасний герб міста, в якому у синьому полі золоті кам’яні ворота з трьома баштами, середня з яких вища від бічних. Башти завершуються трьома зубцями, мають по одній бійниці. У воротах йде в правий (геральдичний) бік золотий лев. Також затвердили великий герб і хоругву міської ради. Нову міську символіку розробила творча група у складі депутатів В. Турецького, А. Гречила, а також художника І. Турецького та історика І. Сварника. Сесія вирішила видавати газету “Ратуша”, головним редактором якої призначено С. Германа. Важливим заходом новообраної міської ради народних депутатів стало впорядкування назв вулиць і майданів Львова. Підготувати матеріали доручено депутатській комісії з питань національного і духовного відродження (голова М. Долинська) та експертній комісії при міській раді (голова О. Мацок). Після скрупульозної роботи цих комісій місто отримало “українське обличчя”. Максимально відновлено історичні назви, із назв міської топонімії щезли одіозні й ворожі Україні фігури. За цей час у Львові перейменовано майже 600 вулиць. У назвах вулиць і площ увічнено діячів науки і культури України, провідних політиків і культурологів закордоння [33].

Висновки

Необхідно підкреслити, що проблема формування публічного врядування на всіх рівнях для України виявилася надзвичайно складною, й більшість політиків та чиновників розгубилися, не знаючи, з якого боку підійти до її вирішення. У результаті зростання бюрократичного апарату державні структури ставали дедалі більш громіздкими й, як наслідок, неповороткими. Вони дедалі більше замикалися на вирішенні своїх власних корпоративних потреб, аніж піклувалися про долю країни [34]. І будь-які заклики активізувати місцеве самоврядування залишалися декларативними, якщо не гарантували реальних прав і можливостей для здійснення самоврядування.

Важливим кроком у створенні саме таких гарантій став Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, прийнятий ВР УРСР 7 грудня 1990 р., яким був започаткований інститут місцевого самоврядування в Україні [35]. Зауважимо, що прийняття цього закону відкрило в Україні, вперше серед республік колишнього СРСР, шлях до створення правового

грунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Прийняття цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів до органів місцевого самоврядування і, таким чином, перейти до демократичної децентралізованої системи, базуючись на визнанні місцевого та регіонального самоврядування.

Література

1. Лановюк Л. П. Місцеве самоврядування – невідемний чинник формування громадянського суспільства / Л. П. Лановюк // Проблеми історії України. Факти, судження, пошуки [Текст] : зб. наук. праць. — К. : [б. в.], 2005. — С. 27.
2. Кульчицький В. Встановлення радянських органів влади в Західній Україні у 1939 – 1941 роках / В. Кульчицький, С. Кондратюк // Вісник львівського університету [Текст]. — 2001. — Вип. 36. — С.137. — (Серія юридична).
3. Хроніка найважливіших подій в історії партійного і радянського будівництва на Львівщині [Текст]. — Львів : [б. в.], 1973. — С. 2.
4. Кондратюк С. Діяльність тимчасових органів влади в Західній Україні у вересні – грудні 1939 р. / С. Кондратюк // Право України [Текст]. — 2001. — № 1. — С. 132.
5. Суспільно-політичний розвиток західних областей УРСР. 1939 – 1989 [Текст] : зб. докум. і матер. / відп. ред. Ю. Сливка. — К. : Наукова думка, 1989. — С. 32.
6. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 – 1967 [Текст]. — М. : Политиздат, 1969. — Т. 1. — С. 184—185.
7. Хроніка найважливіших подій в історії партійного і радянського будівництва... — С. 9.
8. Кондратюк К. Політичні, соціально-економічні та духовні аспекти “радянзації” західних областей України у 1939 – 1941 роках / К. Кондратюк // 1939 рік в історичній долі України і українців [Текст] : матер. міжнар. наук. конф. (23 – 24 вересня 1999 р., м. Львів). — Львів : Нац. ун-т ім. І. Франка, 2001. — С. 24.
9. Ярош Б. О. Тоталітарний режим на західноукраїнських землях 30 – 50-ті роки ХХ століття (історико-політологічний аспект) [Текст] : [монографія] / Б. О. Ярош. — Луцьк : Настир’я, 1995. — С. 53.
10. Луцький О. Інтелігенція Львова (вересень 1939 – червень 1941 рр.) / О. Луцький // Вісник львівського університету. — 1999. — Т. 1. — С. 587. — (Серія історична).
11. Хроніка найважливіших подій в історії партійного і радянського будівництва... — С. 19—20.
12. Історія Львова в документах і матеріалах [Текст] : зб. докум. і матер. / відпов. ред. М. В. Брик. — К. : Наукова Думка, 1986. — С. 226.
13. David R. Marples. Stalinism in Ukraine in the 1940 [Text] / R. David. — Edvonton : [s. n.], 1991. — 252 p.
14. Архив Юго-Западной России, издаваемый Комиссией для разбора древних актов, состоящей при киевском, подольском и волыномском генерал-губернаторе [Текст]. — К. : [б. в.], 1904. — Ч. 1, Т. 11. — С. 283.
15. Там же. — С. 283.
16. Аскеров А. А. Очерки советского строительства [Текст] / А. А. Аскеров. — М. : Изд-во МГУ, 1953. — 368 с.
17. Монченко С. А. До питання про створення органів радянської влади в західних областях України у післявоєнні роки / С. А. Монченко // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика

[Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (23 січня 2003 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч 2. / за заг. ред. А. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — С. 419.

18. Історія Львова в документах і матеріалах... — С. 305.

19. Там само. — С. 330.

20. Там само. — С. 341.

21. Баран В. Україна 1950 – 1960-х рр.: еволюція тоталітарної систем [Текст] / В. Баран. — Львів : Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1996. — С. 104.

22. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика [Текст] : [монография] / В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — С. 8.

23. Поппер К. Открытое общество и его враги [Текст] / К. Поппер. — М. : Феникс, 1992. — С. 21.

24. Скуратов Ю. И. Социалистическое самоуправление народа и развитие законодательства об общественном и государственном строе / Ю. И. Скуратов // XXII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования [Текст] : межвуз. сб. науч. труд. — Свердловск : [б. и.], 1988. — С. 67.

25. Кремень В. Г. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) [Текст] / В. Г. Кремень, Д. В. Табачник, В. М. Ткаченко. — К. : ARC-UKRAINE, 1996. — 325 с.

26. Пертцик В. А. Реализация законодательства местными Советами [Текст] / В. А. Пертцик. — М. : Юрид. лит., 1985. — 128 с.

27. Роль местных Советов в экономическом и социальном развитии городов [Текст] / под ред. Г. В. Барабашева. — М. : Изд-во МГУ, 1983. — 248 с.

28. Кампо В. Місцеві Ради в умовах розвитку самоврядування: державно-правові проблеми / В. Кампо // Місцеві Ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства [Текст] : матер. доп. і повід. Львівської регіональної наук.-практ. конф. (13 лютого 1990 р., м. Львів). — Львів : [б. в.], 1990. — С. 12.

29. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1990. — № 31. — С. 429.

30. Про загальні засади місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР № 1417-1 від 09.04.1990 р. // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР [Текст]. — 1990. — № 16. — Ст. 267.

31. Львів. Історичні нариси [Текст] / упор. Я. Ісаєвич, Ф. Стеблій, М. Литвин. — Львів : Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1996. — С. 616.

32. Там само. — С. 616.

33. Там само. — С. 629.

34. Кремень В. Г. Україна: альтернативи поступу... — С. 475.

35. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1991. — № 2. — С. 5.

I. Kohut

ORGANIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE IN LVIV IN SOVIET TIMES

In the article the main principles of public governance organization in Lviv in Soviet times are considered. Its conformity with a law and tendencies, structure peculiarities and functions of local power typical for that time are shown.

Key words: Temporary Government, soviet system of local self-government, session, commission, deputy groups, public organizations.

УДК165.2:323.1

В. Купчанко

“НАЦІЯ”: ІСТОРІЯ ЗНАЧЕНЬ

Досліджено питання еволюції слова “нація” від античності до нового часу. Це питання розглянуто в контексті протиборства двох конкуруючих парадигм: модернізму та переніалізму. Зазначено, що модерністи наполягають, що слово “нація” набуло свого сучасного значення у модерну добу (не раніше XVI ст.), тоді як переніалісти доводять, що це слово вживалося у своєму сучасному значенні вже у середні віки.

Ключові слова: модернізм, переніалізм, нація, античність, середньовіччя.

Дослідження теоретичних засад формування української політичної (громадянської) нації як основи державно-управлінської діяльності в цій сфері наштовхується на складні і дещо заплутані методологічні питання, що стосуються змісту таких основоположних понять, як: “нація”, “громадянська нація”, “національна консолідація”. Можна констатувати про наявність не лише відмінних, а й діаметрально протилежних уявлень про те, що треба розуміти під поняттям “сучасна нація”. Одні дослідники наполягають на нерозривній єдності політичних та етнокультурних складових національної ідентичності, інші – прагнуть довести, що в сучасній нації як політичній спільноті етнокультурна складова відіграє у кращому випадку другорядну роль.

Обґрунтування нашого підходу до питання про те, чим є сучасна нація, вимагає дослідження розвитку ідеї нації протягом історії. Одному з аспектів цього питання, а саме дослідженню еволюції змісту самого слова “нація” присвячена ця стаття. У ній ми не ставимо собі за мету вирішити цю проблему, чи хоча б впритул наблизитися до її вирішення. Наші завдання значно скромніші: з’ясувати етимологію слова “нація”, навести типові приклади його вживання від античності до нового часу та з’ясувати зв’язок акцентування тих чи інших його вживань із основними підходами до висвітлення сучасних проблем розвитку націй.

Зазвичай, питання етимології та історії слів (понять) викладаються побіжно, серед інших другорядних питань, ознайомлення з якими передують оволодінню основною частиною теорії. Однак цього недостатньо, коли йдеться про сучасну теорію націй і націоналізму. За цього питання історії слова “нація” є наріжним каменем самої теорії, “стратегічною висотою”, за яку змагаються дві конкуруючі парадигми цієї теорії: модернізм і переніалізм.

Для розуміння того, чому історія слова “нація” має таке важливе значення, розглянемо коротко сутність і основні принципи, на яких ґрунтуються ці парадигми. Обидві вони сформувалися у процесі пошуку відповіді на запитання про сутність і походження нації. Модернізм, як можна зрозуміти з його назви, розглядає націю як безпрецедентне явище модерної доби, аналогів якому не знав ані античний світ, ані середньовіччя. Модерністи по-різному ведуть відлік сучасних націй і націоналізму. На думку Г. Кона, перший повноцінний прояв сучасного націоналізму і поява першої сучасної нації на європейському континенті відбулися у XVII ст. в Англії [1]. Окремі модерністи, наприклад Л. Грінфельд, датують появу англійської нації XVI ст. [2]. Однак найчастіше виникнення сучасних націй і націоналізму

пов'язується з цілком конкретною подією кінця XVIII ст. – Великою французькою революцією. На відміну від модернізму, переніалізм (лат. *perennis*, від *per* – через та *annus* – рік: такий, що триває цілий рік, постійний, незмінний, стійкий) відстоює думку, “що конкретні нації мають тривалу, безперервну історію й можуть простежити своє походження з середньовіччя або, значно рідше, з античності” [3].

Беручи до уваги вище викладене, неважко зрозуміти, чому питання історії слова “нація” набуло такої великої теоретичної ваги. Одним із головних аргументів, яким послуговуються модерністи, обґрунтовуючи принципову новочасність націй і націоналізму, полягає у тому, що слово “нація” почало вживатися у своєму сучасному значенні не раніше XVI ст. (найчастіше – в XVII ст., XVIII ст.). Якщо середньовіччя, не говорячи вже про античність, не знало ідеї нації в сучасному розумінні, то й розмови про якісь античні чи середньовічні нації позбавлені сенсу. Переніалісти заперечують модерністське бачення еволюції цього слова, наводячи приклади його цілком сучасного, на їх думку, вживання протягом середніх віків. Звичайно, і модерністи, і переніалісти використовують й інші, не менш суттєві аргументи для обґрунтування своїх позицій. Однак, в силу своєї простоти й наочності, одним із найпоширеніших аргументів у суперечках між прихильниками обох парадигм став саме аргумент слововживання.

Отже, історія значень слова “нація” зовсім не є пересічним питанням теорії нації. Вона становить проблему, вирішення якої у той чи інший спосіб здатне чинити суттєвий вплив на подальший розвиток цієї теорії.

Питанню історії слова “нація” приділяли увагу чимало дослідників нації і націоналізму та істориків: Г. Кон, Е. Кеддурі, Е. Гобсбаум, Л. Грінфелд, Г. Сетон-Уотсон, А. Гастінгс, А. Кеміляйнен, Л. Снайдер, С. Рейнольдс, П. Джеймс, Т. Тоут, Ф. Гертц, А. Колодій, Г. Касьянов та інші. Важливе місце серед праць, присвячених цьому питанню, посідає опублікована 1944 р. у “*The Review of Politics*” стаття Г. Зернаatto “Нація: історія слова”. Будучи однією з нечисленних праць, спеціально присвячених цьому питанню, ця стаття внесла вагомий вклад не тільки у розвиток модерністської парадигми, але і у теорію нації загалом. Вона написана з виразно модерністських позицій, а еволюція слова “нація” в ній досліджується переважно у контексті французької історії.

З-поміж праць, у яких відстоюється переніалістське бачення історії слова “нація” заслуговує уваги монографія А. Гастінгса “Побудова національності: етнічність, релігія, націоналізм”. Критикуючи “модерністську ортодоксію”, виплекану зусиллями таких відомих теоретиків, як Е. Гобсбаум, Б. Андерсен та Е. Геллнер, А. Гастінгс наполягає на середньовічному походженні націй і націоналізму, обґрунтовуючи свої погляди зокрема і прикладами вживання цього слова у середні віки у цілком сучасному, на його думку, значенні.

Історія слова “нація” піддається досить умовній періодизації. Доцільно зазначити, що існують певні часові розбіжності у появі цього слова у європейських мовах. Не випадає говорити про якусь універсальну історію слова, оскільки в різних мовах процес його семантичної трансформації відбувався під впливом певних етносоціальних, політико-економічних, культурних та інших умов і тому скрізь мав свої особливості.

Розрізняють античний, середньовічний та модерний період в історії слова “нація”.

Оскільки переніалісти вкрай рідко наважуються шукати аналоги сучасних націй в античні часи, античний період не викликає яких-небудь суттєвих розбіжностей між модерністами і переніалістами.

Слово “нація” (англ. та фр. nation; нім. Nation; ісп. nación; італ. nazione; порт. nação) походить від латинського *natio*, найперші значення якого: народження, походження, рід, плем'я, народ, раса. *Natio* утворилося від дієслова *nasci* (1) народжувати, походити; (2) виникати, зароджуватись, брати початок, починатися [4] шляхом поєднання основи перфекта цього дієслова та суфікса -іо. Перфектом дієслова *nasci* є *natus sum*, що перекладається як “я народився” або “я (був) народжений”, основою цієї перфектної форми є *nat-*. Сполучення *nat-* з -іо, суфіксом, який позначає акт або процес чи їх результат, і утворило в підсумку іменник *natio*. Аналогічну -іо функцію виконує і суфікс -іон (звідси *nation*, *nación* тощо) [5]. Треба зазначити, що дієслово *nasci* має спільний корінь із дієсловом *gignere* (народжувати, породжувати (на світ)), архаїчна форма якого – *genere* – виводиться з прото-індо-європейського кореня *ǵen-* (породжувати, народжувати) [6].

Отже, *natio* було для римлян чимось “народженим” [7]. Це слово при своєму виникненні містило ясну ідею спільних кровних зв'язків [8].

У повсякденній мові *natio* позначало групу людей, яких об'єднувала спільність народження. Люди, що утворювали *natio*, були народжені в одному місці чи у межах окресленої території [9]. *Natio* було для римлян спільнотою чужинців, скріплених разом спільним походженням, але це не було знатне походження. В античних латинських текстах це слово застосовувалося, насамперед, до підкорених, віддалених чи маловідомих народів, а з поширенням християнства – до язичників. В останньому значенні воно мало зневажливу і принизливу конотацію, що можна помітити, наприклад, у працях Цицерона (106 – 43 рр. до н. е.): “*immanibus ac barbaris nationibus*” (Cic. Q. Fr. 1, 1, 9 §27) – “люті і варварські нації” [10], “*omnes exterae gentes ac nationes*” (Cic. Imp. Pomp. 11, 31) – “усі чужоземні народи і племена” [11], “*Asiaticae nationes*” (Cic. Mur. 31) – “азіатські нації” [12]. Трапляється воно, звичайно, і у працях інших авторів. Про “*nationes ferae*” (Sal. Cat. 10) – “дикі нації” – згадував Салюстій (86 – 34 рр. до н. е.) [13], Ієронім писав про “*innumerabiles et ferocissimae nationes*” (Hieronymus, Ad Geruchiam, 123, 16) – “незлічими та найлютіші нації” [14].

Римляни ніколи не визначали себе як “*natio*”, лише як “*populus Romanus*” – “римський народ”. Це відображено у офіційній формулі “*Senātus populusque Romānus*” – “Сенат і народ Риму”, що у формі аббревіатури SPQR проіснувала від початку республіки і до занепаду імперії і була багато разів відтворена у творах і промовах римських класиків, на будинках, гербах, штандартах тощо. Тому протиставлення шляхетного римського громадянства (*civitas*) і відсталих варварських *nationes* було для римлян звичною практикою. Цицерону належить відомий вислів про те, що “інші племена можуть терпіти рабство, римському ж народу властива свобода” – “*Aliae nationes servitutem pati possunt, populi Romani est propria libertas*” (Cic. Phil. 6, 19) [15], в іншому варіанті – “*Omnes nationes servitutem ferre possunt, nostra civitas non potest*” (Cic. Phil. 10, 20 [X]) [16].

Хоча трапляються і випадки нетипового вживання слова “*natio*” у значенні “народ”. Знову ж таки Цицерон пише про “*eruditissima [...] Graecorum natio*” (Cic. de Orat. 2, 4, 18) – “найосвіченішу грецьку націю” [17], напевне не маючи наміру її принизити. Тих же греків висміює римський сатирик Ювенал (55 – 130 рр.) – “*natio comoeda est*” (Juv. 3, 100) – “нація комедіантів” [18]. Але вістря його сатири спрямоване проти грецького лукавства та фальшивості і жодного натяку на дикість чи варварство греків у ній немає і не може бути.

Звичка застосовувати слово “*natio*” до чужинців зумовила набуття ним також й іронічно-образливого відтінку. Скрізь і завжди чужинець через специфіку одягу,

поводження, мови був об'єктом насмішок та кепкувань. Представник *natio* завжди був трохи комічний. У середньовічному Римі групу людей, яку потрібно було висміяти, називали "*natio*" [19]. Приклади такого слововживання знову знаходимо у Цицерона: "*natio optimatium*" (Cic. Sest. 44, 96) – "нація оптиматів" (у запитанні обвинувача; оптимати – одне з двох великих політичних угруповань республіканського Риму) [20], "*officiosissima [...] natio candidatorum*" (Cic. Mur. 69) – "найлюбезніша нація одягнутих у біле (кандидатів)" (претенденти на офіційні посади у Римі вдягалися у білу тогу та відзначалися запопадливістю та улесливістю по відношенню до виборців) [21], "*vestra natio*" (Epicureorum) (Cic. N.D. 2, 74) – "ваша нація" (Цицерон про епікурейців, послідовним критиком яких він був) [22]. Римський байкар Федр (15 р. до н.е. – 50 р. н.е) скаржився на "*ardalionum [...] natio*" (Phaed. 2, 5) – "метушливу націю" (соціально-психологічний тип людей у римському громадянстві) [23]. Герой комедії Плавта "Канат" звертається до рибалок зі словами: "*salvete, fures maritimi, conchitae atque hamiotae, famelica hominum natio*" (Pl. Rud. 2.2, 310) – "вітаю вас, грабіжники моря, збирачі мушлі та вудильники риби, голодна людська порода" [24].

Natio застосовувалося також для позначення місця народження людини. Г. Касьянов зазначає, що це сталося після 212 р., коли статус громадян імперії отримали всі особисто вільні її жителі [25]. Однак приклади вживання слова у цьому значенні знаходимо і у набагато давніших джерелах. Тацит (56 – 120 pp.) розповідає про Ганнаска, германського ватажка, "*natione Canninefas*" (Tac. Ann. 11, 18) – "каннанефата за походженням" (каннанефати – германське плем'я) [26]. Римський біограф К. Непот (бл. 100 – 24 pp. до н. е.), розповідаючи про Датама, полководця та сатрапа Каппадокії за часів Перської імперії, зазначав його походження як "*patre Camisare, natione Care, matre Scythissa natus*" (Nep. Dat. 1, 1) – "батько Камісар, родом з Карії, мати – уродженка Скіфії (також можливо що Скіфісса – власне ім'я)" [27]. Трапляється прив'язка до назви міста: "*Natione Arretio*" – уродженець Арретія (місто в Італії) [28].

Natio застосовувалося також щодо предметів і тварин. Пліній Старший (23 – 79 pp.) характеризує "*cera [...] natione [...] Pontica*" (Plin. Nat. 21, 49, 83) – "понтійський віск" (з узбережжя Чорного моря)" [29], римський письменник Варрон (116 – 27 pp. до н.е.) використовував це слово для позначення порід худоби [30].

Екзотичним і водночас символічним прикладом вживання слова "*natio*" є його персоніфікація у особі богині народження, покровительки працюючих жінок *Natio*. Ця богиня згадується у праці Цицерона "Про природу богів" ("*De natura deorum*") (Cic. N.D. 3, 47) [31]. Найімовірніше, що це одне з імен богині Юнони, дружини Юпітера, покровительки породіль та хранительки шлюбів.

З поширенням християнства *natio* почало вживатися у значенні "погани", "язичники". Ранньохристиянський автор Арнобій Старший (III – IV ст.) у праці "Проти язичників" захищає християнство від нападок язичників та, своєю чергою, піддає критиці неоплатонізм, антропоморфізм та язичницьку міфологію [32].

Середньовічний і модерний етап еволюції слова "нація" викладається, як правило, за усталеною модерністською схемою. Базуючись на ній, модерністи намагаються обґрунтувати принципову новочасність нації. Незважаючи на відверто телеологічне спрямування цієї пояснювальної моделі, вона є досить зручним засобом пізнання, оскільки дає можливість дослідити важливі етапи у розвитку слова "нація". Ми будемо дотримуватися цієї модерністської схеми викладу, після чого наведемо аргументи її критиків.

У своїй достатньо розгорнутій формі ця схема викладена у згадуваній вже статті Г. Зернатто “Нація: історія слова”. “З чужоземних країн римського світу магістральна лінія веде до середньовічних університетів”, – стверджує автор статті, залишаючи поза увагою понад 600-літній період від падіння Римської імперії до заснування 1088 р. Болонського університету [33]. В університетах слово “нація” стало позначати групу представників однієї території (землі, країни). Студентські нації також служили для вираження спільних інтересів. Представник “нації” міг розраховувати на захист цих інтересів у своїх відносинах з університетом. Згодом у межах студентських спілок сформувалися спільні погляди, що відображали загальноприйняті уявлення, поширені у певних землях. Слово “нація” почало означати спілку, що існує для захисту інтересів своїх членів та має певну, відмінну від інших, систему поглядів.

Наступною віхою в житті слова “нація” стало його застосування до груп, що існували в середовищі католицького духовенства. Цю практику можна пояснити тим, що саме університети були “кузнею кадрів” для духовенства. У містах проведення церковних соборів делегати, які прибували на них, почувалися такими ж чужинцями, як і студенти, що з’їжджалися з окраїн Європи до великих культурних центрів. Це викликало потребу в гуртуванні на підставі спільності мови, звичок та поглядів.

Практика позначення словом “нація” груп духовенства зумовила важливу зміну в його значенні. Делегати на церковних соборах були не просто чужинцями, вони були представниками університетів, уповноваженими королів. Вони уособлювали елітарні прошарки суспільства, і “нація”, з часу вживання цього слова на церковних соборах, стала ототожнюватися з дворянством та духовенством. Піднесення третього стану, буржуазії, визначило розширення змісту цього слова, включення в нього дедалі ширших верств населення. Відбувався пошук засобів, за допомогою яких можна було відрізнити себе від простого народу, плебсу (слово “народ” мало, як правило, дещо зневажливу конотацію). Таким засобом стало застосування елітарної концепції “нації” до представників третього стану. Велика французька революція зробила громадян “нацією” і це слово втратило своє аристократичне (у вузькому розумінні) наповнення. Згодом до “нації”, враховуючи всіх громадян держави, навіть тих, які раніше належали до плебсу. Завдяки цій новій, масовій, концепції нації, це слово набуло свого сучасного значення [34].

Як бачимо, Г. Зернатто розглядає еволюцію слова в контексті французької історії. Причому мається на увазі, що саме Французька революція 1789 р. зумовила появу першої сучасної нації. Іншу думку з цього приводу має Л. Грінфельд. На її думку, сучасна ідея нації з’явилася у XVI ст. в Англії, яка була першою і єдиною нацією (за можливим винятком Голландії) протягом наступних 200 років [35]. Тут, як і у Франції, відбулася “де-елітизація” слова “нація”, звичайно, за своїх специфічних історичних умов. Війна Білої і Червоної Троянд (1455 – 1485) майже повністю знищила традиційну феодальну аристократію та створила вакуум на вершині соціальної ієрархії. Поява нової аристократії – бюрократичної еліти за Тюдорів у 30-х рр. XVI ст. – збіглася з усуненням духовенства з ключових позицій в адміністрації, що зробило корону залежною від служби мирян з університетською освітою. Представники нової аристократії, люди неабиякої кваліфікації та освіти, рекрутувалися з дрібнопомісного дворянства (джентрі) та навіть із нижчого класу. Елітний статус, принаймні тимчасово, став залежати більше від заслуг, ніж від походження. Традиційний образ суспільства, яке не давало можливості для

вертикального сходження соціальною драбиною, більше не відповідав реальності. Представники нової англійської еліти, простолюдини за народженням, не сприйняли цей образ і замінили його ідеєю однорідного у своїй шляхетності народу (homogeneously noble people) – нацією [36]. Слово “нація” внаслідок такого застосування отримало значення “суверенний народ”. У такому значенні воно тепер почало застосовуватися до інших народів і країн, які, як і перша нація, мали певні політичні, територіальні та/або етнічні характеристики, що виокремлювали з певного геополітичного середовища. Слово “нація” зазнало ще однієї семантичної трансформації і почало означати “унікальний суверенний народ” (a unique sovereign people). Л. Грінфельд зобразила еволюцію слова “нація” у формі графічної схеми (рис. 1), яка, фактично, відтворила (за винятком останньої фази) описану вище схему, запропоновану Г. Зернатто.

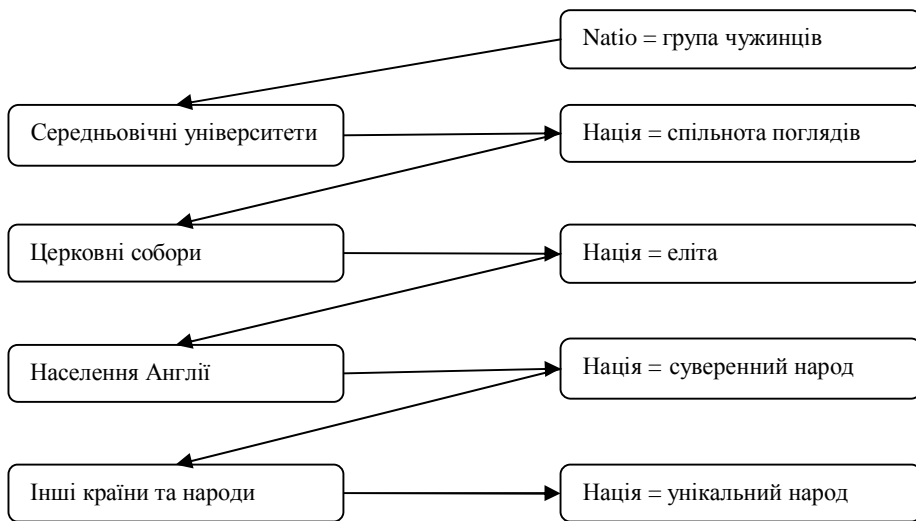


Рис. 1. Еволюція слова “нація” (за Л. Грінфельд) [37]

На підставі викладеного можна виділити три важливі етапи у розвитку слова “нація” протягом середніх віків і нового часу: 1) нація = студентська спілка; 2) нація = група делегатів на церковних соборах та 3) нація = еліта. Розглянемо детальніше кожен із них.

“Нації” у середньовічних університетах досить детально розглядаються в однойменній праці П. Кібра “The Nations in the Mediaeval Universities” (1948 р.). Вперше студентські “нації” з’явилися у Болоньї на початку XIII ст. як групи іноземних студентів-правників. Болонське студентство було поділене на дві великі частини: цизальпійську (Citamontanorum), що складалася з вихідців із Італії, та трансальпійську (Ultramontanorum), яку утворювали приїжджі із земель, розташованих на північ від Альп. Кожна з цих великих груп складалася з “націй”, кількість яких змінювалася протягом часу. Цизальпійська частина була поділена на три великі нації: Ломбардську, Тосканську та Римську, які своєю чергою теж поділялися на “нації”. У 1498 р. кожна з частин налічувала 17 націй. Вони доповнювалися ще 4-ма націями утвореного у другій половині XIII ст. університету мистецтв та медицини. У Паризькому університеті поділ на “нації” існував лише на

одному з чотирьох факультетів – факультеті мистецтв. Тут були сформовані 4 нації: Французька, Пікардійська, Норманська та Англо-Німецька [38]. Студентство Оксфордського університету було поділене на “північну” і “південну” “нації”. Цей поділ у географічному відношенні стосувався лише території острова. Іноземні нації не визнавалися. На відміну від націй у згаданих вище університетах, оксфордські “нації” ніколи не відігравали важливої ролі в житті університету. У 1274 р. цей поділ було врешті скасовано і обидві нації об’єдналися в одну спільноту. Існує думка, що раннє зникнення “націй” в англійських університетах свідчить про цілковиту національну єдність, що її Англія зуміла досягти першою серед числа інших європейських королівств. Відповідно до статуту 1360 р. у Празькому університеті налічувалися 4 нації: Богемська, Польська, Баварська та Саксонська. Німці мали чисельну перевагу у всіх націях, окрім Богемської і тому могли диктувати свою волю при вирішенні кадрових та інших питань. Конфлікт між німцями і чехами в університеті досяг свого апогею у 1409 р., коли Вацлав IV (імператор і король Богемії) своїм декретом встановив, що віднині Богемська нація матиме три голоси замість одного, об’єднавши, на додачу, інші німецькі нації у одну Тевтонську та залишивши їй один голос. На знак протесту німецькі викладачі та студенти залишили Прагу і того ж року заснували університет у Лейпцигу [39].

З-поміж багатьох аспектів функціонування студентських “націй” особливий інтерес для нас становлять підстави, за якими студенти зараховувалися до певної нації. Загалом на практиці застосовувалися такі критерії: місце народження, місце проживання, мова. Зарахування до “нації” на підставі місця народження практикувалося у Болонському університеті. Статут університету *Ultramontanorum* у 1306 р. містив припис, згідно з яким у разі сумнівів щодо “національної” належності студента необхідно брати до уваги місце його народження, а не місце його проживання. Проте існувала й інша практика. Наприкінці XVI ст. стосовно німецької “нації” застосовувався принцип спільної мови, згідно з яким до цієї “нації” зараховувалися всі студенти, чиєю рідною мовою була німецька, знову ж таки незалежно від місця їх проживання. Однак найчастіше саме цей останній критерій застосовувався під час розподілу на “нації”. Кожна з 4-х “націй” факультету мистецтв у Парижі мала у своєму складі представників різних земель. Так, до Французької “нації” зараховувалися жителі *Île-de-France*, а також Іспанії, Італії, Греції та Сходу. Назва “нації” визначалася за назвою території, з якої походила більшість студентів у її складі [40]. Цей територіальний критерій застосовувався і у Празькому університеті.

Практика застосування слова “нація” до груп духовництва на церковних соборах, що виникла як імітація університетських націй, вперше з’явилася на 2-му Ліонському соборі (1274 р.). Однак загального (хоча і неформального) визнання вона набула під час собору в Констанці (1414 – 1418 рр.). На соборі в Ліоні папа Григорій X під час перерв між сесіями проводив, за спинами своїх кардиналів, таємні зустрічі з групами архієпископів та абатів, що уявлялися як такі, що належать до різних “націй” [41]. Поділ делегатів на соборі в Констанці теж був зумовлений тактикою політичної боротьби. Скликаний з метою подолання церковного розколу, собор зустрівся з опором Іоанна XXIII, який, маючи за своєю спиною потужне лобі італійського духовенства, не погоджувався з планом мирного врегулювання, головним пунктом якого було негайне зречення престолу усіма трьома папами. Його опір було зрештою зламано шляхом прийняття рішення про голосування “націями”. Це рішення, однак, так ніколи і не було підтвержене яким-небудь офіційним

документом. У такий спосіб було нівельовано кількісну перевагу італійців, які, складаючи майже половину персонального складу собору, були зрівняні в можливостях, наприклад, із англійцями, що мали усього 20 депутатів та 3 єпископи. Делегатів було поділено на 4 нації: Англійську, Німецьку, Французьку та Італійську [42]. Прохання кардиналів визнати їх п'ятою нацією, так само як і вимога Сигізмунда визнати п'ятою нацією угорських прелатів (яких він міг легко контролювати), було відхилене. Згодом п'ятою нацією було визнано іспанців [43]. Ватиканський собор 1869 р. скасував голосування “націями” та відновив традиційний індивідуальний спосіб голосування [44].

Є достатньо прикладів вживання слова “нація” у значенні “еліта”. Людовік XIV наголошував, що лише він наділений владою, яку містить в собі ідея нації, коли говорив: “Нація не утворює плоти Франції, уся цілком вона втілена в особі монарха” [45]. Ту ж саму елітарну концепцію нації мав і Ш. де Монтеск'є, коли говорив, що націю за перших двох династій утворювали сеньйори та єпископи [46]. Ж. де Местр (1753 – 1821 рр.) на питання “Що таке нація?” дає відповідь: “Це суверен і аристократія”. Французький історик А. Алар (1849 – 1928 рр.) вважав, що “націю утворюють освічені і багаті [жителі Франції]” [47]. У середні віки населення Трансільванії було поділене на три привілейовані “нації”: угорців, секеїв та саксонців. Ці “нації” відображали швидше соціальний, аніж етнічний поділ. Непривілейований стан кріпаків складався, здебільшого, із валахів [48]. Коли у 1731 р. у парламенті Трансільванії молодий валахський єпископ І. Міку почав говорити про права “валахської нації”, у відповідь почувлися обурені вигукки знаті: “немає валахської нації, є лише валахський плебс!”. Ця репліка не ставила під сумнів існування валахського народу. Ставилося під сумнів існування валахської аристократії, еліти. Слово “нація” тут служить для позначення вищого стану, на протигагу простому народу, плебсу [49].

Окрім цих “канонічних” із погляду сучасної модерністської ортодоксії значень слова “нація”, історія знала і багато інших, менш відомих та більш екзотичних. Наведемо деякі, найбільш цікаві з них. У середні віки слово застосовувалося до купців, що вели торгівлю у містах [50]. Підрозділи солдатів, що воювали за одного суверена, теж були поділені на “нації” за зразком університетських [51].

Важливим джерелом значень слів є, звичайно, словники, особливо такі, які фіксують значення слів у хронологічній послідовності. Виняткової уваги щодо цього заслуговує Оксфордський словник англійської мови (двадцятитомний). Словник містить багато застарілих і рідкісних значень англійського слова nation, наприклад (рік у дужках означає найдавнішу зафіксовану присутність слова у джерелах):

- ті, хто померли, нації мертвих: the nations of the death (1616 р.);
- населення Землі загалом (1667 р.);
- територіальний підрозділ Мальтійського ордену (1765 р.);
- ірландський клан (1423 р.);
- окремих клас чи категорія людей: nation of scholemen – нація вчителів (1382 р.);
- тваринне царство, світ тварин, вид тварин чи рослин (1382 р.);
- сім'я, родичі (1523 р.);
- місцеve населення міста чи містечка: nacion of the towne (1523 р.);
- велика кількість речей або людей: nation of books (1672 р.);
- народження, вроджена природа чи характер: ewill nacioun (1487 р.) [52].

Досліджуване у строго науковій площині питання історії слова “нація” мабуть не належало б до особливо складних. Історія слова фіксується письмовими джерелами. Можна припустити, що дослідивши доступні джерела, зібравши та систематизувавши значення, в яких це слово вживалося протягом віків, ми б змогли, принаймні в рамках однієї мови, отримати об’єктивну картину його еволюції. Складність полягає у тому, що це питання стало занадто “політизованим”.

Історія слова “нація” стала знаряддя боротьби між модерністами та переніалістами. Візитною карткою перших є обов’язкова фіксація того факту, що у середньовіччі це слово позначало всього-лише групу студентів в університетах, тобто не мало нічого спільного з його сучасним значенням. Переніалісти часто “кидаються” в іншу крайність, трактуючи кожен факт присутності слова “нація” в середньовічних хроніках майже як доказ існування націй в той період. Однак критика модерністської парадигми багато в чому справедлива. “Немає підстав для погляду, поширеного серед дослідників сучасного націоналізму, – зазначає з цього приводу британський медієвіст С. Рейнолдс, – що слово “нація” рідко вживалося у середні віки крім випадків, коли воно описувало нації, на які були поділені середньовічні студенти. Воно використовувалося значно ширше, ніж у такому значенні і часто як синонім слова *gens*” [53].

Набагато категоричніший у висновках англійський дослідник А. Гастінгс. “Є безліч свідчень, – стверджує А. Гастінгс, – що *patio* регулярно використовувалося в середні віки у значенні народу, що відрізняється “мовою, законами, звичками, способами судочинства і традиціями” – використовуючи вислів норманського єпископа Бернара, коли він описував Римському Папі валлійців як націю у 1140 році”. На основі досліджень англійських джерел, зокрема англійських перекладів Біблії: Д. Вікліфа (1382 р.), так званої Женевської Біблії (1560 р.) та Біблії Короля Джеймса (1611 р., офіційний англійський переклад протягом 300 років) А. Гастінгс стверджує, що “існувала дивовижно стійка тяглість у використанні слова “нація” в англійській мові протягом шести століть, що його значення вже у XIV ст. стосувалося певної мовної групи”. Окрім того, не треба забувати про латинський переклад Біблії – Вульгату, який використовувався католицькою церквою понад тисячу років. Тисячі вірних читали Біблію і їм траплялося там слово “нація”. Навіть якщо воно і вживалося там у специфічному античному значенні, асоціація з численними народами, кожен із яких має свою назву, є очевидною і безсумнівною. А. Гастінгс називає абсурдом намагання визнавати лише одне з його значень – те, що стосувалося груп студентів в університетах. Висновок, який робить автор, полягає у тому, що і слово, і концепція існували в англійській мовній, релігійній і культурній практиці від пізнього середньовіччя, хоча їх вплив став інтенсивніший після Реформації [54].

Критика А. Гастінгса є, на нашу думку, цілком слушною. Однак, з іншого боку, факт вживання слова “нація” для позначення еліти, тобто у значенні, цілком протилежному до первісного античного слововживання, теж потребує пояснення. Двоетапна (університети – церковні собори) семантична трансформація, якою модерністи пояснюють таку зміну – це швидше гіпотеза, ніж чітко встановлений факт. Однак ця гіпотеза принаймні зв’язує у логічний ланцюг дві цілком протилежні концепції нації: “варварську” концепцію часів Цицерона (нація – це дикі племена і народи) та “елітарну” концепцію часів Ж. де Местра (нація – це суверен і

аристократія). Чи можна пояснити виникнення “елітарної” концепції нації поза функціонуванням цього слова в середньовічних університетах та на церковних соборах? Чи є інші містки між Цицероном та де Ж. де Местром, окрім цих середньовічних інституцій? Це питання, на нашу думку, потребує подальшого вивчення.

У підсумку можемо констатувати, що слово “нація” набуло свого сучасного значення, пройшовши довгий і складний шлях еволюції. Первісне значення слова містило чітку ідею кровної спорідненості, однак з часом почали переважати територіально-політичні компоненти. Завдяки такій трансформації воно набуло свого сучасного значення. Водночас треба обережно ставитися до поширеного на сьогодні в певних колах дослідників розуміння нації як суто політичної спільноти, позбавленої будь-якого етнокультурного виміру. Навіть якщо сучасну націю і не можна розглядати як спільноту людей, пов’язаних тільки спільним походженням (реальним, а не уявним), то в будь-якому разі її можна розглядати як спільноту, що поділяє спільну історію, культуру, традиції, цінності, а також володіє потенціалом (реалізованим або ні) державотворення.

Державна політика у сфері національного будівництва, аби бути ефективною, повинна враховувати етнокультурний вимір національної ідентичності і сучасних націй, роблячи, водночас, головний акцент на формуванні державницького патріотизму.

Література

1. Kohn H. Nationalism: Its Meaning and History [Text] / H. Kohn. — Florida : Kreiger Publishing Company, 1982. — P. 16.
2. Greenfeld L. Types of European nationalism / L. Greenfeld ; Hutchinson J. and Smith A. (eds.) // Nationalism [Text]. — N.-Y. : Oxford University Press, 1994. — P. 167.
3. Сміт Е. Націоналізм: теорія, ідеологія, історія [Текст] / Е. Сміт. — К. : К.І.С., 2006. — 170 с.
4. Латинско-русский словарь / [сост. : И. Х. Дворецкий, Д. Н. Корольков ; под общ. ред. С. И. Соболевского]. — М. : [б. в.], 1949. — С. 574.
5. Merriam-Webster Collegiate Dictionary [Text]. — 11-th edition. — Springfield : Merriam-Webster Inc., 2003. — P. 660.
6. An Etymological Dictionary of the Proto-Indo-European Language (A Revised Edition of Julius Pokorny’s Indogermanisches Etymologisches Wörterbuch) [Electronic resource] // Access mode : <http://dnghu.org/en/Indo-European%20etymological%20dictionary>.
7. Zernatto G. Nation: The History of a Word / Guido Zernatto // Review of Politics [Text]. — 1944. — № 3. — Vol. 6. — С. 351—366.
8. Connor W. Ethnonationalism: the Quest for Understanding [Text] / W. Connor. — New Jersey : Princeton University Press, 1994. — P. 94.
9. Zernatto G. Nation: The History of a Word... — P. 352.
10. Cicero. Ad Quintum fratrem [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/fratrem1.shtml#1>.
11. Cicero. De imperio Cn. Pompei ad quirites [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/imp.shtml#31>.
12. Cicero. Pro Murena. [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/murena.shtml#31>.
13. Sallust. Crispus Bellum Catilinae [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/sall.1.html#10>.

14. Hieronymus. Ad Geruchiam [Electronic resource] // Access mode : <http://www.ccel.org/ccel/schaff/npnf206.v.CXXIII.html>.
15. Cicero. In M. Antonium Oratio Philippica sexta [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/phil6.shtml#19>.
16. Cicero. In M. Antonium Oratio Philippica decima [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/phil10.shtml#20>.
17. Cicero. De Oratore [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/oratore2.shtml#18>.
18. Juvenalis. Saturae [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/juvenal/3.shtml>.
19. Zernatto G. Nation: The History of a Word... — P. 351—366.
20. Cicero. Pro Sestio [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/sestio.shtml#44>.
21. Cicero. Pro Murena. [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/murena.shtml#69>.
22. Cicero. De natura deorum [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/nd2.shtml#74>.
23. Phaedrus. Fabulae Aesopiae [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/phaedr2.html>.
24. Plautus. Rudens [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/plautus/rudens.shtml>.
25. Касьянов Г. Теорії націй і націоналізму [Текст] / Г. Касьянов. — К. : Либідь, 1999. — С. 31.
26. Tacitus. Annales [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/tacitus/tac.ann11.shtml#18>.
27. Nepos. Datames [Electronic resource] // Access mode : <http://www.thelatinlibrary.com/nepos/nepos.dat.shtml>.
28. Natio: Lewis C., Short C. A Latin Dictionary, 1879 [Electronic resource] // Access mode : <http://www.lib.uchicago.edu/efts/PERSEUS/Reference/lewisandshort.html>.
29. Plinius. Historia naturalis [Electronic resource] // Access mode : http://penelope.uchicago.edu/Thayer/L/Roman/Texts/Pliny_the_Elder/21*.html.
30. Hertz F. Nationality in History and Politics [Text] / F. Hertz. — N.-Y. : Oxford University Press, 1944. — 417 p.
31. Cicero. De natura deorum...
32. Arnobius The Elder [Електронний ресурс] : Encyclopedia Britannica 2009. Ultimate Edition / Encyclopedia Britannica, 2009. — 1 електрон. опт диск (DVD-ROM): кольор.; 12 см. — Систем. вимоги : Pentium III; 512 Mb RAM; DVD-ROM Windows XP з SP2 або Vista.
33. Zernatto G. Nation: The History of a Word... — P. 353.
34. Ibid. — P. 353 — 366.
35. Greenfeld L. Types of European nationalism... — P. 167.
36. Greenfeld L. Nationalism and Modernity / Liah Greenfeld // Social Research [Text]. — 1996. — Vol. 63. — Issue 1. — С. 3—38.
37. Greenfeld L. Types of European nationalism... — P. 168.
38. Kibre P. The Nations in the Mediaeval Universities [Text] / P. Kibre. — Cambridge : Mediaeval Academy of America, 1948. — P. 3—14.
39. Ibid. — P. 160—172.
40. Ibid. — P. 4—18.

41. Loomis L. Nationality at the Council of Constance: An Anglo-French Dispute / Louise R. Loomis // The American Historical Review [Text]. — 1939. — Vol. 44. — № 3. — Apr. — P. 510.

42. Council of Constance. Catholic Encyclopedia [Electronic resource] // Access mode : http://www.catholicity.com/encyclopedia/c/constance,council_of.html.

43. Kohn H. The Idea of Nationalism: A Study of Its Origins and Background [Text] / H. Kohn. — N.-Y. : The Macmillan Company, 1967. — P. 108.

44. General Councils. Catholic Encyclopedia [Electronic resource] // Access mode : <http://www.catholicity.com/encyclopedia/c/councils,general.html>.

45. Hertz F. Nationality in History and Politics... — P. 314.

46. Kedourie E. Nationalism [Text] / E. Kedourie. — N.-Y. : [s. n.], 1961. — P. 14.

47. Zernatto G. Nation: The History of a Word... — P. 363.

48. The Columbia Encyclopedia [Text]. — Columbia : Columbia University Press, 1993. — P. 2777.

49. Zernatto G. Nation: The History of a Word... — P. 362, 363.

50. Loomis L. Nationality at the Council of Constance... — P. 509.

51. James P. Nation Formaiton. Towards a Theory of Abstract Community [Text] / P. James. — London : [s. n.], 1996. — P. 9.

52. Nation. n.1. Oxford English Dictionary [Electronic resource] // Access mode : <http://www.oed.com>.

53. Reynolds S. Kingdoms and Communities in Western Europe, 900-1300 [Text] / S. Reynolds. — Oxford : [s. n.], 1997. — P. 256.

54. Hastings A. The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism [Text] / A. Hastings. — Cambridge : [s. n.], 2006. — P. 17, 18.

V. Kupchanko

“NATION”: THE HISTORY OF MEANINGS

The article examines evolution of the word “nation” from antiquity to the modern time. This question is considered in the context of contestation between the two rival paradigms: modernism and perennialism. While modernists insist that the word “nation” acquired its contemporary meaning only in the modern era, perennialists try to prove that this word has been used in its present-day meaning since the Middle Ages.

Key words: modernism, perennialism, nation, antiquity, Middle Ages.

УДК 323.1(477)

Т. Панфілова

ЕТНОПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Зазначено, що етнополітичні аспекти посідають важливе місце у формуванні політики багатонаціональних держав. Саме це і становить актуальність вивчення окресленої теми в умовах становлення та адаптації різних підходів державної політики багатонаціональних держав. Зауважено, що справедливо та коректно реалізована державна політика щодо вирішення національного питання сприяє консолідації суспільства та формує сприятливе до неї ставлення власних громадян та світової спільноти.

Ключові слова: етнополітика, етнонаціональні стосунки, етнічна група, державна політика, національна толерантність.

З огляду на національно-етнічний склад України, тема національної політики держави привертає все більшу увагу вітчизняних дослідників. Йдеться про праці В. Гура, А. Єрмоленка, В. Малахова, М. Поповича, І. Кураса, О. Майбороди, Ю. Римаренка, Л. Шкляра та багатьох інших. Власне зусиллями цих вчених сформульовані основні засади етнополітики: повага до особистості, поцінування соціально-етнічних відмінностей та їх збереження і плекання. Одним із головних компонентів цієї політики є налаштованість на соціальну та національно-етнічну консолідацію суспільства. Вони вважають, що завданням держави є об'єднання різних прошарків, соціальних груп у єдиний соціальний організм. Плекання різнобарв'я народних традицій, національних культур, різних світобачень – це можливість задіяти різноплановий потенціал до розбудови спільного соціального середовища. У цьому аспекті стратегічним завданням державної політики є сприяння виявленню та розвитку різних специфічних рис етносів, що проживають на території країни з одночасною орієнтацією на інтеграцію суспільства [1].

Позиція етнічних груп може виражатися через представницьку демократію, за якої етноси делегують свої голоси особі чи громадсько-політичній структурі, яка більш компетентно представлятиме їх інтереси, ніж вони самі. Проте представники етносу можуть й безпосередньо компетентно представляти власні інтереси. Саме тому у суспільстві існує потреба у поширенні правової просвіти населення, в інформуванні його про можливі наслідки реалізації тих або інших рішень у суспільному житті.

Одним із шляхів подолання конфронтації у суспільному житті, у міжетнічних відносинах та інтенсифікації інтегруючих процесів у суспільстві може стати вироблення спільної загальнонаціональної мети, на реалізацію якої зосередили б свої зусилля представники різних соціально-етнічних груп.

У державному управлінні багатоетнічним співтовариством на перший план виходить принцип діалогу. Формування у суспільстві відносин соціального партнерства – між державою, ринком і людиною проголошується базовим завданням держави. А це означає перехід від елітарної моделі побудови відносин між владою та громадянами до егалітарної, відхід від монолітизму держави й впровадження діалогічного способу вирішення гострих питань багатоетнічного соціуму. Результат діалогу вважається прийнятним для всіх взаємодіючих груп суспільства, якщо

об'єктивно він забезпечує найнеобхідніші справедливі умови для упорядкованого співжиття різних соціально-етнічних груп й за цього суб'єктивно не сприймається ними як дискримінація. Перед державними інститутами тут стоїть складне завдання – забезпечити інтереси всіх соціально-етнічних груп, що існують у країні, тобто дослухатися та вирішити проблеми кожної етнічної спільноти, не порушивши прав та інтересів інших етнічних спільнот й забезпечивши гармонійну цілісність державного організму [2].

У національно-етнічному відношенні Україна досить строката. На її території проживають росіяни, молдавани, румуни, угорці, поляки, євреї, татари та інші. Найвищою метою етнополітики України є створення оптимальних умов для гармонійного і перспективного розвитку у поліетнічній державі усіх етнонаціональних структур українського суспільства – української нації та національних меншин.

Саме тому, після відновлення державної незалежності України, важлива увага зосереджена на розробці і реалізації національної політики. Стратегічні напрями етнонаціонального розвитку України загалом відображені в головних державних актах України – Декларації про державний суверенітет від 16.07.1990 р., Акті проголошення незалежності від 24.08.1991 р. та Конституції України, прийнятій 28.06.1996 р. Першим спеціальним законодавчим документом України, в якому визначені основні засади її етнополітики, стала Декларація прав національностей України від 01.11.1991 р. (далі – Декларація). Декларація проголосила рівноправність усіх етнічних складових українського суспільства, зокрема: рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права; заборона дискримінації за національною ознакою; зобов'язання держави щодо створення умов для розвитку всіх національних мов і культур; вільне користування рідними мовами в усіх сферах суспільства; право на громадські об'єднання. Для реалізації положень Декларації 25.06.1992 р. було ухвалено Закон України “Про національні меншини”, яким гарантувалося право меншин на національно-культурну автономію, створення умов для відродження і розвитку їх культури, свободи творчості. Важливою складовою цього закону стала його 8-а стаття, яка надавала можливості послуговуватися національною мовою в роботі державних органів, підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань нарівні з державною. Важливість цієї статті пов'язана з тим, що в Україні, внаслідок історичних та інших причин, мовний фактор виступає як самостійна причина посилення регіоналізму. Як відомо, в Донбасі та Криму значна кількість населення вважає своєю рідною мовою – російську. Саме в цих місцях для сотень тисяч українців (по Україні – понад 4,5 млн. осіб) рідною мовою є російська. Тому реакція на прийнятий у 1989 р. “Закон про мови” була дуже гострою; він був сприйнятий як загроза рідній мові, як витіснення російської мови, насильницька українізація [3].

Зазначимо, що турбота про збереження української мови була цілком об'єктивною. Річ у тім, що в Україні проблема збереження культурної самобутності стоїть не лише перед етнічними меншинами, а й перед титульною нацією – українцями, мовно-культурна самобутність яких значною мірою втрачена, а права на освіту, отримання інформації рідною мовою залишаються не забезпеченими повною мірою. Про широкую підтримку двомовності в різних формах висловилося від 82% до 90% виборців у Донецькій та Луганській областях, які взяли участь в опитуванні у березні 1994 р. Мовний фактор став елементом передвиборної президентської кампанії Л. Кучми. Популярність ідеї підтримки російської мови стала такою

високою, що тезу про необхідність надання російській мові статусу офіційної змушений був включити до своєї передвиборної програми й суперник Л. Кучми – Л. Кравчук. В останніх “виборчих перегонах” мовний фактор знов став “розмінною політичною картою”. Треба зауважити, що мовний аргумент у передвиборній президентській боротьбі Ющенко – Янукович відігравав прямо протилежну роль на Сході й на Заході держави. Якщо на Сході обіцянка надати російській мові офіційного статусу викликала високу підтримку в населення загалом по Україні, то ця ж теза викликала таку ж емоційну, але негативну реакцію на Заході. В Україні не втрачає своєї актуальності полеміка навколо статусу державної мови. Надання такого статусу тільки українській мові (ст. 10 нової Конституції України), з наступними відповідними видозмінами в системі освіти, російськомовна сторона розцінює як примусову українізацію. Своєю чергою, україномовна сторона вважає, що надання статусу державної ще й російській мові зміцнить її панівне становище й буде продовженням лінгвоциду та етноциду українського народу [4].

Для зняття гостроти мовного питання та вирішення статусу української та російської мов у вересні 2006 р. Міністерство юстиції завершило підготовку концепції державної мовної політики, яку планується винести на громадське обговорення. Однак мовна поведінка є лише найпомітнішим чинником регіонального розмежування, яке, окрім того, виявляється в різній оцінці явищ минулого, в політичних орієнтаціях.

Регіональний розподіл важливості збереження традицій свідчить про диференціацію макрорегіонів щодо цього питання. Учасники дослідження із західного макрорегіону виявили найвищий рівень усвідомлення важливості всіх запропонованих для оцінки національних традицій. Значимість відмінностей середніх по західному макрорегіоні від інших макрорегіонів, включаючи південний регіон та Крим, становила не менш ніж 5 %. Водночас між останніми не існує статистично значимих відмінностей, за винятком ставлення до збереження традиції розмовляти рідною мовою та дотримуватися національних обрядів. На тлі загального великого значення для учасників опитування збереження рідної мови респонденти зі східного макрорегіону найменше висловилися за першочерговість збереження цієї традиції. Учасники опитування з цього макрорегіону, а також південного регіону та Криму нижче, ніж інші респонденти, оцінюють важливість збереження національних обрядів. Загалом, як показує проведене опитування, у респондентів зі Східної та Західної України є відмінності в поглядах на ступінь важливості тих чи інших національних традицій, дещо по-різному вони оцінюють і важливість окремих критеріїв для етнічної ідентифікації людини [5].

Загалом, в усіх регіонах України серед критеріїв етнічної ідентифікації насамперед виокремлюють знання мови, інші критерії загалом між собою розрізняються незначною мірою. Респонденти із Західної України вище оцінюють, порівняно з опитаними зі Східної України, значимість для національності таких критеріїв, як знання мови та громадянство (значимість відмінностей на одинвідсотковому рівні). Своєю чергою, на Сході надають більшого значення, порівняно із західним регіоном, місцю народження. Стосовно місця мешкання як критерію національності по регіонах фактично не зафіксовано статистично значимих відмінностей.

Результати соціологічного опитування дають змогу зробити висновок, що в Україні немає конфлікту етнічних субкультур. Можна говорити лише про наявні значні ментальні, світоглядні відмінності між субкультурами, умовно іменованих

західноукраїнською та східноукраїнською. Якщо говорити про українців загалом, то можна виокремити декілька критеріїв етнічної самоідентифікації особистості. У цьому процесі перетинаються групові та індивідуальні, історичні та регіональні, конфесійні, мовні та етнографічні чинники. За цим стоїть історія становлення етносу, неоднорідність формування нації. Як відомо, український народ упродовж сторіч, не маючи своєї державності, був розділений між декількома державами – Росією, Польщею, Австро-Угорщиною, Румунією, Чехословаччиною. У кожній з держав були свої особливості політичного устрою, соціально-економічного укладу, умов етнокультурного розвитку. Всі ці чинники істотно вплинули на самосвідомість окремих груп українців, її мовно-культурні характеристики, рівень самосвідомості, а також на ставлення до багатьох явищ історичного минулого [6].

Наприклад, специфічне відображення в історичній пам'яті знайшли події, які розгорнулися в різних регіонах після Лютневої революції 1917 р. у Росії та розпаду в листопаді 1918 р. Австро-Угорської імперії. Унаслідок цих подій була створена Українська Народна Республіка, Українська Народна Республіка Рад (із 6 січня 1919 р. – Українська Радянська Соціалістична республіка), Західноукраїнська Народна Республіка та Донецько-Криворізька Радянська республіка, Галицька Радянська Республіка та Республіка “Кубанський край”, низка державних утворень Криму. Відлуння цих непростих подій, незважаючи на їх офіційне, не завжди об'єктивне трактування, і далі активно жило в пам'яті очевидців. Спогади про них, людська оцінка передавалися старшим поколінням підрастаючому. Це спричинило, серед іншого, виникнення проблем у межах одного етносу чи етнографічних груп, які мають, окрім загальноукраїнської, ще й локальну етнічну самосвідомість. Труднощі державотворення й формування української нації були також продовжені ще на понад 70 років за існування радянської імперії.

Чи була зліквідована колективна пам'ять української нації? Результати опитування показують, що ця пам'ять продовжує існувати.

По-перше, більшість історичних подій та персоналій, причетних до становлення української державності, мають найбільший індекс позитивної оцінки у західному макрорегіоні.

По-друге, найбільш виражене негативне ставлення до історичних персоналій та подій, що причетні до становлення української державності, характерне для опитаних у Криму.

У політичному аспекті спочатку процес етнічної самоідентифікації проходить по лінії відмежування від інших національностей, а відтак відбудеться вже саме розрізнення за належністю до етнотериторіальних та етнографічних груп. Особливо характерне останнє для Західної України. Отже, спочатку уточнюється територіальна належність: “східняк – західнянець”. Корені такої диференціації – історичні.

Доцільно зазначити, що впродовж останніх двох сторіч східні та північні регіони сучасної України заселялися й освоювалися українцями та росіянами. Нова хвиля переселень в Україні, що супроводжувалася взаємодією й трансформацією культурних установ та орієнтирів поведінки, призвела до індустріалізації Донбасу та Придніпров'я. Із кінця 50-х рр. ХХ ст. у ці регіони міграційні потоки припиняються, оскільки тут зростається широке будівництво нових промислових об'єктів. Із цього часу можна говорити про формування в цих регіонах усталеної територіальної спільноти людей.

Сучасні кордони України сформувалися тільки в середині 50-х рр. ХХ ст., коли до складу республіки увійшов Крим, більша частина населення якого проживає

на цьому півострові у першій та другій генерації. Історично зумовлені “націоналізація” Заходу та “інтернаціоналізація” Сходу – найбільш впливові й настільки ж різні тенденції, які сформували у населення України особливості національної ментальності і можуть посилити розкол, принаймні на дві України в рамках єдиного географічного простору [7].

Тому дослідники відзначають відмінності ментальності населення Сходу й Півдня України від ментальності мешканців Західної України, говорячи про те, що по Збручу проходить кордон двох цивілізацій – західно-католицької й східно-православної. На наступному етапі етнічної самоідентифікації конкретизується належність до тієї чи іншої етнографічної групи. Цей процес характерний для західних українців, оскільки саме там ще й у повсякденній свідомості збереглася низка етнографічних груп (бойки, гуцули, лемки, русини). Останнє певною мірою перетинається з належністю до територіальних груп українців: волинян (північно-західний регіон), галичан (західний регіон), закарпатців, буковинців (південно-західний регіон). Щодо східних українців, то у їх свідомості відсутня належність до конкретних етнографічних груп.

Завданням державної етнополітики є, серед іншого, сформувані таку стратегію етнополітики, яка б сприяла консолідації української нації, стала б запорукою її внутрішньої цілісності, національної безпеки та стабільності України.

Окрім того, регіональний фактор значною мірою зумовлює соціально-економічні та політичні взаємовідносини з прикордонними державами. Закон України “Про національні меншини” (ст. 9) гарантує особам з-поміж національних меншин та їх громадським об’єднанням вільно вступати і підтримувати зв’язки з особами своєї національності та їх громадськими об’єднаннями за межами України, отримувати від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій. Наприклад, серед пріоритетів зовнішньої політики Росію назвала більшість опитаних у Криму, Дніпропетровській, Донецькій областях та північно-східному регіонах України. На Західну Європу орієнтуються здебільшого в Західній і центральних регіонах України.

Нинішня етнополітична ситуація в Україні характеризується загалом підвищенням ролі національного фактору в суспільно-політичному житті та проявом певних тенденцій, що впливають на стан розвитку держави:

- зростання національної самосвідомості етнічних груп, їх самоорганізації та активізація ними пошуків різноманітних форм реалізації своїх специфічних запитів і потреб;

- політизація етнічних груп та її вплив на посилення взаємозв’язку між політичною та міжетнічною стабільністю;

- консолідація етнічних груп навколо державотворчих процесів та формування політичної нації;

- інтеграція в українське суспільство осіб, що були незаконно депортовані за національною ознакою;

- активний полікультурний розвиток етнічних груп;

- наявність інтенсивних міграційних потоків, що впливають на соціально-політичну, економічну, демографічну сферу життєдіяльності суспільства.

Державна етнополітика повинна ґрунтуватися на визнанні закономірностей зростання національної самосвідомості, існуванні етнічної гетерогенності населення, тісної взаємодії у суспільстві національного фактору з економічними, соціально-політичними й правовими процесами [8].

Основними пріоритетами державної етнополітики є:

– забезпечення через відповідне законодавство, державні програми рівних можливостей для участі громадян незалежно від їх національності в усіх сферах матеріального й духовного життя у здійсненні етнополітики, державного управління;

– створення правового поля з метою гарантування рівних прав і свобод усім громадянам, незалежно від раси, національності, етнічного походження;

– розвиток культурної самобутності української нації, всебічний розвиток української культури й мови;

– створення сприятливих умов для розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин;

– зміцнення духовної єдності українського суспільства;

– відновлення прав депортованих осіб, не допускаючи за цього нових дискримінаційних утисків за національно-культурними ознаками;

– розширення співробітництва із зарубіжними українцями та людьми іншого етнічного походження – вихідцями з України, які проживають за її межами;

– утвердження у міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, взаємної довіри, поваги до мови, культури, традицій, звичаїв і релігій етнічних груп;

– упередження будь-яких проявів сепаратизму, забезпечення на основі міжнаціонального миру й злагоди суверенітету та територіальної цілісності держави;

– зміцнення гарантій, що усували б вияви екстремізму, дискримінації громадян за національною, релігійною або мовною ознаками;

– захист прав біженців та іммігрантів.

Важливими складовими частинами державної етнополітики є такі два її аспекти, як постійний аналіз й вивчення ситуації у міжнаціональній сфері та залучення науковців до осмислення етносоціальних, етнополітичних, етнокультурних та етнодержавознавчих проблем розвитку України.

Перший аспект передбачає необхідність здійснення систематичних діагностик (соціологічних моніторингів) самопочуття етнічних груп в Україні, тенденцій міжетнічних процесів із метою прийняття державними органами своєчасних рішень, спрямованих на зниження громадсько-небезпечної напруги у цій галузі. Другий аспект пов'язаний із активною співпрацею державних органів з ученими. Без ґрунтовних наукових розробок неможливо в сучасних умовах формувати етнополітику держави, ефективно впливати на етнополітичні процеси в суспільстві, приймати важливі управлінські рішення. Певний досвід такого підходу має, зокрема, Міністерство у справах національностей, міграції та культів, яке існувало в 1994 – 1995 рр. Серед основних завдань у його діяльності було визначати пріоритетні напрями наукових досліджень у ділянці міжнаціональних відносин, забезпечувати права національних меншин, формувати міграційну політику та організовувати наукові дослідження [9].

І, нарешті, вирішення етнополітичних проблем України потребує з боку держави значних зовнішньополітичних зусиль. Не випадково найбільш серйозні ускладнення у цій ділянці Україна має саме у прикордонних регіонах. Укладання двосторонніх і багатосторонніх угод про визнання кордонів і територіальної цілісності, про взаємний захист національних меншин, розвиток співпраці, економічних і гуманітарних обмінів із сусідніми державами значно полегшить задоволення інтересів національного розвитку різних етнічних груп, що живуть в Україні.

З огляду на це, вельми важливим є створення ґрунтовної концепції етнополітики в Україні. Йдеться, зокрема, про розробку законопроектів щодо змін і доповнень до Закону України “Про національні меншини в Україні”; реабілітації та забезпечення прав осіб із числа національних меншин, що зазнали репресій та були депортовані з території України; нової редакції Закону “Про мови в Україні”, зокрема щодо статусу російської мови [10]. З уваги на те, що кінцевим наслідком національної політики є об’єднання всіх етносів у єдиний соціум, потрібне чітке окреслення поняття політичної нації, ядром якої є народ, що дав назву національній державі.

Отже, у процесі державотворення сформувалась справжня демократична концепція державної політики України в галузі міжнаціональних відносин. Україна є чи не єдиною європейською державою, яка одним із пріоритетних напрямів своєї політики визначила завдання забезпечення через відповідне законодавство, державні програми рівних можливостей для розвитку всіх громадян, незалежно від їх національностей.

Ключовою проблемою національного відродження залишається народна освіта. Законодавча та концептуальна база забезпечення прав національних меншин на освіту в Україні розробляється відповідно до міжнародних документів: Декларації Організації Об’єднаних Націй про права людини (1990 р.), Рамкової конвенції про захист національних меншин (1994 р.), Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту (1996 р.), Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1997 р.), Оонівських рекомендацій стосовно мовних прав національних меншин (1998 р.). У 2007 р. Україна приєдналася до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин і під державний захист було взято тринадцять мов національних меншин. У державній програмі розвитку освіти національних меншин передбачено вирішення таких важливих питань, як відтворення освітніх закладів із рідною мовою навчання, оновлення змісту освіти та виховання дітей, науково-методичне, кадрове, матеріально-технічне забезпечення навчання. За роки незалежності багато зроблено задля створення реальних умов для вивчення рідної (національної) мови, історії, культури. Якщо наприкінці 80-х рр. ХХ ст. викладання в школах провадилося лише 4 мовами (російською, молдавською, угорською та польською), то тепер – 18 мовами. Навчання має різні форми: від вивчення як предмета до факультативу. Серед понад 22 тис. загальноосвітніх шкіл (на 2007 р.) 2561 працює з російською мовою навчання, 108 – румунською, 65 – угорською, 18 – молдавською, 7 – кримськотатарською, 5 – єврейською, 3 – польською, у 2466 школах навчання провадиться двома і більше мовами.

Багатоетнічність народу України, до якого належать нині представники понад 130 національностей, на початку ХХІ ст. стає важливим чинником соціальних, політичних процесів, що відбуваються у суспільстві. Дедалі очевиднішим стає, що для стабільного розвитку України потрібно враховувати інтереси та створювати необхідні умови для розвитку національних груп, які налічують на сьогодні 14 млн. осіб. Це має стати запорукою її безпеки та входження у світове співтовариство. На підставі цього дослідники роблять висновок, що українське суспільство відзначається таким рівнем національної толерантності як у загальнодержавному вимірі, так і на фоні регіонів, що дає змогу на сьогодні в коротко- та середньотерміновій перспективі підтримуватм загалом належний для оптимального розвитку суспільства тип відносин між різними етносами та їх представниками на державному, політичному та суспільному зрізах.

Література

1. Василевська Т. Етичні виміри етнополітики: державно-управлінський аспект / Т. Василевська // Наукові записки Ін-ту політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 — К. : Ін-т політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 60.

2. Майборода О. Проблема методу в етнологічному прогнозуванні / О. Майборода // Наукові записки Ін-ту політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4. — К. : Ін-т політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 14.

3. Макаренко Н. Етнонаціональні відмінності регіонів: проблеми формування державної етнополітики / Н. Макаренко // Наукові записки Ін-ту політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4. — К. : Ін-т політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 131.

4. Там само. — С. 132.

5. Там само. — С. 133.

6. Там само. — С. 133.

7. Там само. — С. 131; 134.

8. Троян С. Особливості національної толерантності в Україні: проблеми методології та регіональний вимір / С. Троян // Наукові записки Ін-ту політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4. — К. : Ін-т політичних і етнологічних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. — С. 214.

9. Василевська Т. Етичні виміри етнополітики: державно-управлінський аспект / Т. Василевська... — С. 63

10. Антонюк О. В. Малий етнополітичний словник [Текст] / О. В. Антонюк, В. І. Волобуєв, М. Ф. Головатий. — К. : [б. в.], 2005. — 188 с.

T. Panfilova

ETHNOPOLITICAL PROCESSES IN CONTEMPORARY UKRAINE

It is conducted that ethnopoltical aspects take important part at the multinational states formation. This is the topicality of the researched theme in the condition of adaptation of different public policy approaches of the multinational states. It is mentioned that correctly organized public policy concerning national question solving leads to society consolidation and forms appropriate attitude of their citizens and the other states to it.

Key words: ethnopoltitics, ethnopoltical, ethnopoltical relations, ethnic group, state policy, national tolerance.

УДК 355.2:94(477)

П. Ткачук

СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЗОВУ ДО ЗБРОЙНИХ СИЛ ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Проаналізовано систему призову до Галицької армії у листопаді 1918 – липні 1919 рр., зокрема організаційно-мобілізаційну діяльність Державного секретаріату військових справ ЗУНР та окружних воєнних команд.

Ключові слова: призов, Галицька армія, Державний секретаріат військових справ ЗУНР.

Формування Галицької армії – регулярних Збройних сил Західноукраїнської Народної Республіки (далі – ЗУНР) – почалося лише через два тижні після її проголошення 1 листопада 1918 р. у Львові й вибуху українсько-польської війни, яка тривала до липня 1919 р. [1]. Зав'язком нової армії, що через декілька місяців нараховувала понад 100 тис. бійців, став двохтисячний легіон Українських січових стрільців (далі – УСС), який діяв у складі австрійської армії на фронтах Першої світової війни. Саме з цього легіону новосформована національна армія прийняла десятки досвідчених старшин і перейняла вишкільно-виховну систему.

У статті узагальнено досвід призову поборовців до Галицької армії. У 1918 – 1919 рр. поширено взаємодію у цьому цивільної і військової адміністрації ЗУНР. Вказана тема лише частково висвітлена військовими істориками Л. Кривизюком, М. Литвином, В. Футулайчуком, Б. Якимовичем.

9 листопада сформовано Тимчасовий Державний секретаріат на чолі з К. Левицьким, а у його складі – Державний Секретаріат військових справ (далі – ДСВС), який очолив керівник першолистопадового повстання сотник Д. Вітовський [2]. Загалом організація захисту молоді республіки розгорталася повільно. Більшість членів революційного парламенту Української Національної Ради, зокрема і її президент Є. Петрушевич, прагнули побудови армії на добровільній основі. Ще 5 листопада Українська Народна Рада ухвалила заклик “Під оружжя”, в якому запрошували добровольців вступити до українського війська [3]. Про малоефективність подібних закликів свідчить те, що 21 листопада 1918 р., у день відступу зі Львова, чисельність українського війська у столиці становила лише 3,3 тис. старшин і стрільців, із них майже 2 тис. налічував полк УСС і лише 1,3 тис. становили добровольці [4].

Розгортання українсько-польської війни на трохсоткілометровому фронті висувало перед Державним Секретаріатом військових справ важливі завдання: створення регулярних збройних сил, організацію нової військової адміністрації і військового судочинства, мобілізацію та вишкіл поборовців, підготовку старшин, забезпечення армії зброєю і амуніцією тощо. Власне нова структура ДСВС відповідала організації військового міністерства Австро-Угорщини, до неї належали відділи: загальний, персональний, мобілізаційний, муніципальний, технічний, санітарний, письменний, пресовий, а також відділи артилерії, кінноти, летунства, духівництва, судівництва [5]. Державний секретар Д. Вітовський був підзвітний безпосередньо Українській Національній Раді та її президентові Є. Петрушевичу. Його заступником призначили уродженця с. Лисиничі з-під Львова П. Бубелу.

Міністерство започаткувало друк власного видання – “Вістника Державного Секретаріату Військових Справ”. З 1 грудня 1918 р. до травня 1919 р. цей друкований орган виходив під зазначеною назвою. Із червня 1919 р. до початку 1920 р. він змінив назву на “Вістник Українського Війська” (далі – “Вістник”) й виходив під опікою Диктатора ЗУНР Є. Петрушевича [6]. “Вістник” друкував “розпорядки, рішення, поучення, накази, вказівки Державного Секретаріату військових справ і його відділів, щоби військові влади Західно-Української Народної Республіки були повідомленні про визначену роботу і могли її докладно виконати” [7].

За півроку у “Вістнику” було опубліковано шість десятків нормативно-правових актів (розпорядків). Більшість із них підписували Голови уряду К. Левицький і І. Голубович, Державні Секретарі Військових Справ. Деякі розпорядки підписував військовий міністр і міністри інших зацікавлених відомств. Загалом опубліковані у “Вістнику” документи стосувалися військово-територіального адміністрування, мобілізаційних заходів (демобілізації, мобілізації, призову до війська і звільнення), військових кадрів структурної реорганізації військ, матеріального забезпечення та соціального захисту особового складу, апарату військового управління, військового судівництва, жандармерії, озброєння і військової амуніції, підвищення військових знань, організації капеланської служби, інтендантської та медико-санітарної служби, кінного господарства і ветеринарної служби, охорони, вишколу та виховання. Особливу ж увагу працівники міністерства приділяли військово-територіальному адмініструванню, мобілізаційним заходам, підготовці старшинських кадрів, удосконаленню структури війська [8].

Як уже зазначалося, лише 13 листопада 1918 р. Національна Рада схвалила нормативно-правові акти, які нарешті започаткували розбудову Збройних сил ЗУНР. Тоді ж прийнято Військову Присягу: “...Присяга Українських військ. Присягаємо торжественно Всемогучому Богу повинуватися вірно і слухняно Західно-Українській Народній Республіці, її Верховній Владі, її Правительству її Армії, як також всім її керманічам і всему її начальству, їх поважати і захищати, їх прикази та розпорядження у всякій службі виконувати, проти кожного ворога, хто-небудь ним був би і де тільки воля її верховної влади вимагатиме на водах, на сушах, у воздуху, в день і в ночі, у боях, у наступах, сутичках і всякого роду підприємствах, словом, на кожному місці, в кожному пору в кожному случаю хоробро і мужно боротися, наших військ, прапорів і оружя в ніякому случаю не покидати, з ворогом ніколи в найменші порозуміння не входити, завсігди так вестися, як цього воєнні закони вимагають так як чесним воїнам лицює, і в цей спосіб в чести жити й умирати. – Так нам, Боже, допоможи – Амінь”. Її ухвалила Національна Рада, Голова уряду К. Левицький і Державний Секретар військових справ Д. Вітовський [9]. Зрозуміло, що присяга викликала великий патріотизм у війську і стала важливим мобілізаційним чинником молоді національної армії.

13 листопада 1918 р. міністерським розпорядком “Військові влади” було затверджено військово-територіальний поділ держави, організаційну схему мобілізації чоловіків-українців 18 – 35 років. Зокрема, територію ЗУНР поділено на три військові області: Львів; Станіславів, Тернопіль, а їх – на 12 військових округів. До округу Львів ввійшли такі політичні повіті: Львів, Сокаль, Жовква, Городок, Рудки; до Округу Перемишль – Перемишль, Мостиська, Добромилль, частина Березова, Санік, Ліська; до Округу Рава Руська – Рава Руська, Ярослав, Яворів, Цішанів; до Округу Самбір – Самбір, Старий Самбір, Турка, Дрогобич; до Округу

Станиславів – Станиславів, Богородчани, Надвірна, Товмач; до Округу Стрий – Стрий, Жидачів, Сколе, Долина, Калуш; до Округу Коломия – Коломия, Печеніжин, Косів, Снятин, Городенка; до Округу Чернівці – Чернівці, Кіцмань, Заставна, Вашківці, Серет, Вижниця, Сторожинець; до Округу Тернопіль – Тернопіль, Збараж, Скалат, Тербовля; до Округу Золочів – Золочів, Радехів, Кам'янка Струмилова, Броди, Зборів; до Округу Чортків – Чортків, Бучач, Гусятин, Борщів, Заліщики; до Округу Бережани – Бережани, Бібрка, Перемишляни, Рогатин, Підгайці.

На чолі військового округу стояв військовий окружний комендант. В окружній команді були: комендант, прибічник коменданта, референт мобілізаційний, референт інтендантський (харчовий, окружний, поборовий, обозний, рахунковий, санітарний), комендант Запасного Коша.

До створення обласних команд окружні команди підпорядковувалися безпосередньо Державному Секретаріатові військових справ. До обов'язків окружного коменданта належало: створення окружного штабу, збереження громадського спокою в окрузі, формування із українських частин колишньої австрійської армії нових бойових відділів Галицької армії, збір та інвентаризація військового майна, дислокація демобілізованих окружних сил в окрузі [10].

Згідно з цим розпорядком, на території ЗУНР створили три обласні, 12 окружних і 59 повітових військових команд [11]. Щоправда, округ Чернівці окупувало румунське військо (11 листопада), а в листопаді були окуповані поляками Львів, повіти Перемишль, Сянок, Доброміль, Чесанів, Березів, Лісько, Ярослав, а повіти Львів, Городок, Рава-Руська, Сокаль, Мостиська, Рудки опинилися у фронтовій смузі. Тому у військово-адміністративний поділ невдовзі внесено зміни. Зокрема, згідно з Розпорядом Державного Секретаріату від 18.11.1918 р. із військових округ Стрий, Самбір і Перемишль створено окрему воєнну область. Її комендантом став досвідчений Г. Коссак. Унаслідок окупації Румунією Буковини 25 листопада з військового округу Станиславів було вилучено повіт Городенка і приєднано до військового округу Коломия [12].

Водночас доцільно відзначити і те, що у швидкозмінній воєнній ситуації деякі військові округи виявилися малофункціональними і тому на практиці Держсекретаріат безпосередньо співдіяв із Окружними Військовими Командами (далі – ОВК), що значно підвищило ефективність оперативного керівництва. В умовах війни ОВК виконували важливі завдання: організовували мобілізацію, вишкіл новобранців, формування бойових частин і підрозділів для фронту; підготовку старшинських та підстаршинських кадрів різних родів зброї у відповідних структурах ОВК; охорону запілля, забезпечення громадського порядку в тилу; виявляли, збирали та охороняли військове і державне майно та комунікації; охороняли цивільне населення, боролися зі шпигунами й диверсантами.

ОВК склалися із декількох структур: коша (запасного куреня піхоти, який вишколював кілька тижнів стрільців), коша запасного гарматного полку (готував гармашів), вишколу, булавної сотні, команди жандармерії, команди міліції, Окружного військового суду [13]. Як бачимо, окружні військові команди відіграли визначну роль у військовому будівництві і обороні ЗУНР від польського і румунського агресора. Організаційне формування ОВК відбулося завдяки апаратові ДСВС, а також ініціативі Державного секретаря Д. Вітовського, який мав педагогічний досвід і фронтовий вишкіл.

У ході розробки військово-адміністративного устрою держави військове міністерство визначило статус фронтової, прифронтової смуги й тилу, розподілило

компетенції між цивільною і адміністративною владою. Останнє в умовах війни було потенційно конфліктним: армія прагнула перебрати максимально владу на прифронтовій території. Відтак ДСВС прийняв спеціальну Постанову “Лінія між полем та заполем” від 10.01.1919 р., підписану Д. Вітовським [14]. 30 січня 1919 р. ухвалено Розпоряд “Розділ цивільної і військової адміністрації”, де зазначено: “I. Справами цивільної адміністрації повіту завідує виключно державний повітовий комісар і в сих справах не можуть військові влади видавати ніяких заряджень, ані рішень. II. Державна Жандармерія підлягає Державному Секретаріатови Внутрішніх Справ. III. До військових властей належать виключно справи, получені тісно з організацією мілітарної сили республіки з обороною держави на вні, а коли сього цивільні власти зажадають, зі скріпленням охорони та удержавленням ладу і порядку внутрі держави. IV. З огляду на воєнні інтереси держави належатимуть до військових властей до часу видання інших зароджень отсі справи: 1. Інтерновання осіб підозрілих о шкідливу діяльність для української держави. В тіснішій області військові власти в порозумінню з дотичним повітовим комісарам. Колиби такого порозуміння не осягнуто, рішає Державний Секретар Внутрішніх Справ. Про кожний випадок інтерновання, оскільки зарядили його військові власти самі, значить в тіснішій воєнній області, мусить бути повідомлений державний повітовий комісаріят, сей послідний знову повідомить про се без проволочки Державний Секретаріят Внутрішніх Справ, а інтернуюча власть військова повідомляє Державний Секретаріят Військових Справ. Придержати в тіснішій воєнній області і призначені до інтернований мають бути до 24 годин доставлені на запілле і передані державному повітовому комісареві. Сей послідний евантуально по розумінню з Державним Секретаріатом Внутрішніх Справ рішатиме виключно про інтерновання придержаного, або після переведення доходжень про випущення на волю. 2. Цензура початкових посилок в тіснішій і ширшій області воєнній. 3. Видання дозволів на подорожування в межах тіснішої воєнної області, та з ширшої до тіснішої... 4. Покликання пібраних (призовників. – П. Т.) – до чинної служби. 5. Реквізиції збіже і иньших земельних продуктів для потреб війська і цивільного населення переводять виключно державні повітові комісарі, яким в разі потреби буде придане військовими властями військова асистенція. При всяких реквізиціях треба лишити населенню збіже, потрібне на прокормлення і засів ... В знищених громадах повітів Богородчани, Броди, Зборів, Золочів, Калущ, Надвірна, Підгайці, Станиславів, Теревовля і Тернопіль недозволені ніякі реквізиції... VII. Худобу потрібну для прокормлення війська і цивільного населення будуть цивільні і військові власти купувати з вільної руки... VIII. Видавання дозволів на вивіз предметів поживи з повіту до повіту належить виключно до повітової харчової управи. Всякі транспорти за границю держави можуть відбуватись тільки на основі дозволу Державного Секретаріяту Торговлі і Промислу. Провіра всяких посилів (транспортів) належить до цивільних властей повітових, взглядно граничних а для помочи в сій повірі можуть згадані власти жадати помочи війська. Про всякі надужиття, запримічені органами військової власти в сих вправах, має військова власть сейчас повідомити Державний Секретаріят Торговлі і Промислу. IX. Всякі посили нафтових продуктів (нафти, бензини, свічок, смарів) можуть йти в границях держави за дозволом державного нафтового комісаріяту в Дрогобичи; такий письмений дозвіл має бути заосмотрений печаткою державного нафтового комісаріяту. Посили згаданих вище продуктів за границю можуть бути дозволені тільки Державним Секретаріатом Торговлі і Промислу” [15].

Як бачимо, міністерство прагнуло координувати діяльність військової та цивільної адміністрації у різних сферах життя. В умовах війни уряд змушений був реорганізувати й повітові військові команди, про що свідчить наказ ДСВС від 10.01.1919 р.: “Всі повітові команди в запіллі з виїмкою повітових команд в Збаражі, Скалаті, Гусятині, Городенці, Снятині, Косові перестають існувати з днем 20 січня 1919. Ліквідацію належить провести сейчас. Все движиме майно переймають окружні команди, недвижиме майно передається в охорону державним, повітовим комісаріатам. Мужва і офіцери мусять бути безусловно стягнені до окружних команд, які з днем 20 січня 1919 подадуть телефоном сумарно Державному Секретаріатові Військових Справ число зібраних в сей спосіб офіцерів і мужви” [16].

Чимала увага приділялася мобілізаційним заходам, що включали демобілізацію з цисарського війська, мобілізацію відповідних вікових груп чоловіків і призов до війська новобранців. 13 листопада 1918 р. ДСВС ухвалив низку нормативно-правових актів з цього важливого питання. Отже, перш ніж приступити до створення на правових засадах власної армії, потрібно було розпустити австро-угорські частини і з'єднання, які дислокувалися в Галичині. Тому другим прийнятим після Присяги документом був Розпорядок “Про демобілізацію всіх австро-угорських військових частин, з'єднань і об'єднань, організацій, установ та закладів військового характеру і передачу всього їхнього рухомого і нерухомого майна у власність ЗУНР” [17]. Власне ці заходи було здійснено в короткий термін зусиллями міністерського апарату, окружних і повітових військових команд. Відтак до Галицької армії перейшла значна частина австрійської зброї, амуніції, технічних засобів, коней, різноманітних запасів і резервів – продовольства, фуражу, пального, одягу, медикаментів. Щоправда, завжди не вистачало чобіт, автомобілів і літаків. До документів мобілізаційного спрямування належить і Зарядження Д. Вітовського від 19.11.1918 р., в якому розписано завдання окружним та повітовим військовим командам щодо забезпечення підрозділів казармами, одягом та харчами [18].

13 листопада 1918 р. парламент також оголосив часткову мобілізацію, під яку підпадали резервісти віком до п'ятдесяти років, а також щойно демобілізовані з австро-угорської армії строковики 1883 – 1900 рр. народження. На облік бралися призовники 1901 р. народження. Переглянуто для призову до війська справи призовників 1883 – 1900 рр. народження, що з різних причин уникли призову до австрійської армії. Однак від призову звільнено учнів середніх шкіл [19]. Систему ж проведення мобілізації на місцях було роз'яснено у “Поученні... для Окружних Командантів” [20].

Нарешті, 18 січня 1919 р. ухвалено Розпоряд “Звільнення від чинної служби”, в якому стверджено: “1) Звільняти від чинної служби в українському війську будуть окружні команди лише в тих случаях, коли се лежатиме в публічному інтересі (служачих при адміністрації, судівництві, почті, залізниці та школах) і коли предложені до звільнень люди мають що найвисше степен ь підхорунжого; 2) Право звільнення від чинної служби людей, що мають степен ь від хорунжого в гору, є застережене виключно Державним Секретаріатом Військових Справ...” [21].

Як бачимо, у цьому документі відсутні засоби впливу на порушників, їх можливе покарання. На жаль, мобілізаційно-демографічна база була дуже звуженою через те, що чоловіки призовного віку перебували в австро-угорському війську і були розкидані по різних фронтах, багато було в полоні. Відтак Державні Секретаріати військових справ і внутрішніх справ 26 січня 1919 р. оголосили можливість призову до Галицької армії громадян неукраїнської національності [22].

У відповідь до українського війська влилися десятки старшин-неукраїнців – австрійців, німців, чехів, угорців, як правило, уродженців Карпатського краю. А з місцевих євреїв у Тернополі навіть створено Жидівський курінь на чолі з командиром С. Ляйнбергом [23]. Декілька росіян служило в авіазагоні Галицької армії, організованому в містечку Красне на Львівщині зусиллями сотника П. Франка [24]. Майбутніх командирів навчали у старшинських (Коломия, Золочів, Товсте) і підстаршинських школах [25].

Черговим Розпорядом про призов до війська від 02.02.1919 р. [26] Державний Секретаріат удосконалив і почав впроваджувати в життя нову систему поповнення особового складу Збройних сил ЗУНР. Уже навесні Галицька армія була реорганізована в три корпуси по чотири бригади кожна. Останні склалися з трьох – шести куренів піхоти, однієї кінної сотні, одного польового гарматного полку з чотирьох – шести батарей, однієї саперної сотні, частин зв'язку і допоміжних служб. Така організаційна схема Галицької армії збереглася практично до кінця її існування. Лише під час Чортківського наступу у червні 1919 р. створено додаткові бригади [27].

Отже, робота Державного Секретаріату військових справ та ОВК була спрямована на створення національної армії, здатної захистити суверенітет ЗУНР у війні з Польщею. На національну армію, яка спершу отримала назву Галицька армія, а з липня 1919 р. – Українська галицька армія, було покладено розробку і здійснення воєнних операцій – ведення війни з польським і румунським військом. Начальна команда Галицької армії (до 8 листопада 1918 р. Українська генеральна команда) була безпосереднім вищим органом керівництва Збройних сил ЗУНР. Вона завжди координувала діяльність із ДСВС і апаратом ОВК. Тогочасний досвід державотворення ЗУНР може стати в нагоді й управлінцям сучасної України.

Література

1. Західно-Українська Народна Республіка 1918 – 1923. Ілюстрована історія [Текст] / гол. ред. М. Кугутяк. — Львів : [б. в.], 2008. — С. 120—141; 320—347; Литвин М. Українсько-польська війна 1918 – 1919 рр. [Текст] / М. Литвин. — Львів : [б. в.], 1988. — С. 115.
2. Литвин М. Військова еліта Галичини [Текст] / М. Литвин, К. Науменко. — Львів : [Текст], 2004. — С. 20—40.
3. Діло [Текст]. — 1918. — 6 листоп.
4. Микитюк Д. Організаційна структура української Галицької Армії / Д. Микитюк // Українська Галицька Армія : Матеріали до історії УГА [Текст] : у 5 т. Т. 1. — Вінніпег : [б. в.], 1958. — С. 74.
5. Мірчук П. Перший листопад [Текст] / П. Мірчук. — Торонто : [б. в.], 1958. — С. 48.
6. Енциклопедія українознавства. Словникова частина [Текст] : у 10 т. Т. 1. — Львів : [б. в.], 1993. — С. 228.
7. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ [Текст]. — Т. : [б. в.], 1918. — Ч. 1. — 1 груд. — С. 1.
8. Ортинський В. Л. Силлові структури Західноукраїнської Народної Республіки [Текст] / В. Л. Ординський. — Львів : [б. в.], 2004. — С. 90—93.
9. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ... — 1918. — Ч. 1. — 1 груд. — С. 1.
10. Там само. — С. 2.

11. Литвин М. Українсько-польська війна 1918 – 1919 рр... — С. 117.
12. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ... — 1918. — Ч. 1. — 1 груд. — С. 2.
13. Литвин М. Українсько-польська війна 1918 – 1919 рр... — С. 117.
14. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ [Текст]. — Т. : [б. в.], 1919. — 10 січ. — Ч. 4. — С. 7.
15. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ. — Станіславів : [б. в.], 1919. — Ч. 6. — 15 лют. — С. 2, 3.
16. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ. — Т. : [б. в.], 1919. — 10 січ. — Ч. 4. — С. 7, 8.
17. Вісник Державного Секретаріату Військових Справ... — 1918. — Ч. 1. — 1 груд. — С. 2.
18. Вісник Державного Секретаріату Військових Справ... — Ч. 2. — 14 груд. — С. 1.
19. Там само. — С. 3.
20. Там само. — С. 3.
21. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ... — 1919. — Ч. 6. — 15 лют. — С. 1.
22. Там само. — С. 5.
23. Литвин М. Історія ЗУНР [Текст] / М. Литвин, К. Науменко. — Львів : [б. в.], 1995. — С. 109; 147; Військове будівництво в Україні у XX столітті: історичний нарис, події, портрети [Текст] / за заг. ред. О. Кузьмука. — К. : [б. в.], 2001. — С. 61—65.
24. Західно-Українська Народна Республіка 1918 – 1923. Ілюстрована історія... — С. 282.
25. Там само. — С. 280.
26. Вістник Державного Секретаріату Військових Справ... — 1919. — Ч. 6. — 15 лют. — С. 5.
27. Західно-Українська Народна Республіка 1918 – 1923. Ілюстрована історія... — С. 280.

Р. Tkachuk

SYSTEM OF ARMED FORCES RECRUITMENT ORGANIZATION IN WEST UKRAINIAN NATIONAL REPUBLIC

The system of recruitment into Galician Army in November 1918 – July 1919, in particular organization and mobilization activities of State Secretariat of WUNR and district military headquarters is analysed.

Key words: call-up, Galician Army, State Secretariat of WUNR.

УДК 351.857 (477)

У. Хаварівський

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕЛІГІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що проблема державно-правового забезпечення свободи совісті іноземних громадян та осіб без громадянства, що перебувають в Україні, є актуальною з огляду на євроінтеграційні процеси і входження України в глобальну мережу зв'язків. Зазначено, що звернення до подібної проблематики є особливо актуальним після того, як 21 грудня 2007 р. низка європейських країн приєдналася до так званої “Шенгенської зони” і кордон Євросоюзу впритул наблизився до України, ставши за цього спільним із Державним кордоном України.

Ключові слова: держава, закон, свобода совісті, іноземний громадянин, канонічно-релігійна діяльність, державний орган у справах релігій.

Питанню забезпечення прав іноземців, пов'язаних із їх релігійним світоглядом, приділяли увагу небагато авторів. Здебільшого це законотворці (депутати Верховної Ради України Л. Григорович, І. Стойко та інші) та представники державних органів (Держкомрелігій України). Незважаючи на гостроту проблематики, питання не знайшло належної уваги серед науковців.

Мета статті – проаналізувати існуючий стан правового регулювання реалізації права свободи совісті іноземних громадян та осіб без громадянства, що перебувають в Україні, і виробити рекомендації щодо вдосконалення законодавства.

Серед обговорень та коментарів норм чинного Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” [1] (далі – Закону) у науковій літературі досить мало уваги приділено частині 4 ст. 24 “Міжнародні зв'язки та контакти релігійних організацій і віруючих”. У цій частині Закону (в редакції № 3795-ХІІ від 23.12.93 р.) зазначено: “Священнослужителі, релігійні проповідники, наставники, інші представники зарубіжних організацій, які є іноземними громадянами і тимчасово перебувають в Україні, можуть займатися проповіданням релігійних віровчень, виконанням релігійних обрядів чи іншою канонічною діяльністю лише в тих релігійних організаціях, за запрошенням яких вони прибули, і за офіційним погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації”.

Після наближення кордону Євросоюзу до України не тільки ускладнилася процедура в'їзду, скажімо, у сусідню Польщу, але й по-особливому відчулося, як гарантоване міжнародними актами право на вільне пересування громадян України було поставлене у нерівні та зовсім не паритетні умови, порівняно із свободою пересувань громадян країн Шенгену. Для прикладу, якщо громадяни країн Євросоюзу можуть у безвізовому порядку (вільно) в'їжджати та перебувати на території України (без реєстрації у відповідних органах Управління міністерства внутрішніх справ України (далі – УМВСУ) до 90 днів, то громадяни України зіштовхуються з обов'язковою процедурою (платною) оформлення шенгенських віз. Перелік документів, що представляються у дипломатичні представництва цих країн для отримання шенгенської візи, може викликати запитання у багатьох правозахисників.

На перший погляд у цитованій нормі Закону видається все чітким і зрозумілим, однак під час її практичного застосування стають помітними різночитання та невизначеності. Окрім того, частина 4 Закону стала “полем битви” сучасних апологетів подальшої демократизації законодавства про свободу совісті, які вважають, що таке положення “обмежує конституційне право на свободу пересування” та “становить грубе втручання у внутрішні справи релігійної організації” [2]. Подібна думка відображена в законопроекті нардепа І. Стойка (у 2005 – 2007 рр. очолював Тернопільську обласну державну адміністрацію) “Про свободу віросповідання та діяльність релігійних організацій” (№ 5041 від 28.01.2004 р.) [3], яким не передбачалося процедури отримання офіційних погоджень реєструючого органу для здійснення релігійно-канонічної діяльності іноземцями. В одному із законопроектів про свободу віросповідання (2005 р.) йдеться про те, що іноземні священнослужителі, релігійні проповідники, наставники мають право займатися релігійно-канонічною діяльністю на рівні з громадянами України. На думку представника Центру правових та політичних досліджень “СІМ” В. Яворського, це положення порушує вимоги ст. 9 Європейської Конвенції з захисту прав і свобод людини 1950 р. (далі – Конвенція). У справі Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova (2001 р.) Європейський Суд відзначив: “Аналогічно, коли здійснення права на свободу віросповідання або одного з її аспектів, відповідно до внутрішнього права, підпадає під дію системи попереднього узгодження, участь у такій процедурі надання дозволів уже визнаних церковних органів не може не суперечити вимогам частини другої статті 9”. Таким чином, коли держава зареєструвала статут релігійної організації, чим визнала її легітимність, вона відповідно дозволила й проведення заходів, пов’язаних із сповіданням цієї релігії, в цьому випадку запрошувати представників іноземних релігійних організацій [4].

То чим же насправді є положення Закону: обмеженням права на вільне пересування чи необхідною нормою, що не порушує віросповідних прав іноземців?

В юридичному забезпеченні прав осіб, пов’язаних із їх релігійними переконаннями, потрібно розрізнити два аспекти: право вірити та право сповідувати. Перше право є абсолютним і повинно бути захищеним без будь-яких винятків. Друге – повинно, очевидно, містити низку обмежень. У законопроектах про свободу совісті та віросповідань, зареєстрованих у 2002 – 2004 рр. у Верховній Раді України право іноземних громадян сповідувати свою релігію було окремо зазначене: “Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні (але які не є представниками зарубіжних релігійних організацій, запрошеними в Україну на відповідний термін релігійними організаціями), можуть одноосібно або колективно сповідувати свою віру, відправляти релігійні культу і ритуальні обряди за внутрішніми настановами відповідного віросповідання, додержуючись вимог законодавства України. Вони не мають права втручатися в богослужбову чи іншу канонічну діяльність релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати релігійну нетерпимість, допускати ображення почуттів громадян України або іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають в Україні, у зв’язку з їх релігійними переконаннями” [5]. З іншого боку, для здійснення професійної проповідницької чи іншої релігійної діяльності священнослужителями, релігійними проповідниками, наставниками, іншими представниками закордонних релігійних організацій (які є іноземцями чи особами без громадянства і тимчасово перебувають в Україні) одними законопроектами

вимагалася наявність запрошення керівних органів Церков та релігійних об'єднань [6], іншими – здійснення цього виду діяльності дозволялося лише в тих релігійних організаціях, за запрошенням яких вони прибули в Україну, і за погодженням з органом виконавчої влади, що здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації.

Відповідно до Конвенції, обмеження державою права осіб сповідувати релігію повинно відповідати класичним критеріям: має бути визначено в законодавстві, має переслідувати одну з легітимних цілей (охорона громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захист прав і свобод інших людей), а також має бути необхідним у демократичному суспільстві. Автор дотримується думки, що в контексті національної безпеки, загроз релігійного екстремізму, деструктивного впливу тоталітарних новітніх культів, згадана норма цілком узгоджується зі світовими та європейськими стандартами, будучи адміністративно-правовою ланкою у системі заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України.

Відтак, подальшу увагу пропонується звернути на проблемні питання, що виникають при застосуванні частини 4 ст. 24 Закону. Для цього необхідно детальніше з'ясувати, що таке процедура офіційного погодження релігійно-канонічної діяльності іноземців у державному органі, що здійснив реєстрацію статуту релігійної організації?

Релігійна організація, до якої передбачається приїзд іноземного громадянина (священнослужителя, монаха, проповідника, місіонера, наставника тощо) і який займатиметься канонічною діяльністю на території, наприклад Львівської області, повинна попередньо отримати у відповідному державному органі (Держкмнацрелігій України, Львівській облдержадміністрації) офіційне погодження на в'їзд і відповідну богослужбову, релігійно-освітню, проповідницьку чи іншу канонічну діяльність іноземного громадянина у конкретній релігійній організації.

Згадані офіційні погодження приймаюча сторона (релігійна громада, монастир, релігійне управління тощо) направляє іноземному громадянину, який запрошується для релігійно-канонічної діяльності. На підставі цих документів посольства чи генеральні консульства України видають в'їзні візи [7], якщо інше не передбачено чинним законодавством України і міжнародними угодами [8]. Також офіційні погодження є підставою для продовження терміну перебування відповідно до мети поїздки, що відповідає типу візи "Р" (особи, що в'їжджають в Україну в релігійних справах або для роботи в релігійних організаціях на території України) [9].

Релігійно-канонічна діяльність іноземних громадян, які прибувають в Україну у безвізовому порядку, також здійснюється за офіційно погодженими запрошеннями [10].

Реєстрація документів іноземних громадян, які прибули в область за погодженими запрошеннями релігійних організацій, у Відділі громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб УМВСУ у Львівській області відповідає терміну, визначеному в офіційних погодженнях Львівської облдержадміністрації. Термін перебування в Україні цих іноземних громадян продовжується на підставі письмових клопотань приймаючих релігійних організацій і офіційного погодження облдержадміністрації. Це стосується і тих іноземних громадян, які прибули в релігійні організації у безвізовому порядку.

Правовий статус, основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, порядок вирішення питань, пов'язаних із їх в'їздом в Україну або виїздом з України визначає спеціальний Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" [11].

Проблемним у згаданій частині ст. 24 Закону є те, що в чинній редакції немає поняття "особа без громадянства". Також в Законі не зазначено, як дізнатися, що той чи інший громадянин є представником якоїсь організації. Неврегульована ситуація, коли на запрошення релігійних організацій з-за кордону прибувають не представники зарубіжних організацій, і тим більше не священнослужителі, релігійні проповідники, наставники чи місіонери, а прості віруючі. Виникає запитання: чи офіційні погодження мають отримувати всі іноземці, що прибувають на запрошення релігійних організацій в Україні, чи тільки священнослужителі, релігійні проповідники чи наставники, тобто особи, які займають духовно-адміністративні, ієрархічні посади в зарубіжних організаціях?

Важливим, але також незрозумілим, є механізм контролю за дотриманням вимог згаданої статті Закону. Які ж санкції очікують на іноземців, що займаються священнослужінням чи проповідництвом в Україні без необхідного офіційного погодження державного органу або без запрошення релігійної організації? Чи потрібно застосовувати санкції до священнослужителів, які перебувають в Україні не на запрошення релігійних організацій, а з культурних (віза типу "К") чи ділових (віза типу "Б") мотивів?

Відповідь на ці запитання могли б дати зміни до чинної редакції частини 4 ст. 24 Закону, а також розроблені на підставі Закону окремі положення (затвердженні Кабінетом Міністрів України) чи інструкції (затверджені наказами Держкомнацрелігій України) про порядок здійснення державними органами видачі офіційних погоджень.

Для прикладу автор подає у перелік документів, які можуть вимагатися державним органом при розгляді питання надання офіційного погодження для здійснення відповідної релігійно-канонічної діяльності іноземцями. Подання згаданих документів до державного органу повністю кореспондується з нормами та формулюваннями чинного законодавства: 1) клопотання-запрошення релігійної організації (здійснення канонічної діяльності іноземцями "*в тих релігійних організаціях, за запрошенням яких вони прибули...*"); 2) копія документа (паспортного), що засвідчує особу іноземного громадянина ("*священнослужителі, релігійні проповідники, наставники..., які є іноземними громадянами...*"); 3) копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи – релігійної організації (засвідчує внесення релігійної організації до Державного реєстру, відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" [12]); копія свідоцтва, виданого органом, що здійснив реєстрацію статуту та копія титульної сторінки статуту релігійної організації (засвідчують факт реєстрації статуту відповідним державним органом ("*...державним органом, який здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації*")).

Підсумовуючи наведене вище, можна зробити висновок, що частина 4 ст. 24 Закону не порушує права іноземних осіб вірити та сповідувати власні релігійні переконання на території України, а також не може трактуватися як "перешкода на шляху вільного пересування" та "втручання в діяльність релігійних організацій". Відповідно, доцільно лише внести до неї уточнювальні зміни (додати поняття

“особи без громадянства”) та розробити і затвердити відповідні підзаконні акти (положення, інструкції) про порядок здійснення певних погоджень релігійно-канонічної діяльності державним органом.

Література

1. Про свободу совісті та релігійні організації [Електронний ресурс] : Закон України № 987-ХІІ від 23. 04. 1991 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

2. Яворський В. Аналіз змін у релігійному законодавстві України. Аналіз Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” [Електронний ресурс] / В. Яворський // Режим доступу : http://www.risu.org.ua/content.php?page_id=191&l=ua.

3. Про свободу віросповідання та діяльність релігійних організацій [Електронний ресурс] : проект Закону України № 5041 від 28. 01. 2004 р. // Режим доступу : <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=17018&pf35401=46420>.

4. Яворський В. Аналіз змін у релігійному законодавстві України. Аналіз Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”...

5. Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації [Електронний ресурс] : проект Закону України (на заміну раніше поданого №8-869/13; №1281 від 25.03.2002 р. // Режим доступу : <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=12609&pf35401=34486>.

6. Про свободу віросповідання та релігійні організації [Електронний ресурс] : проект Закону України №4185 від 24. 09. 2003 р. // Режим доступу : <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=15897&pf35401=40268>; Про внесення змін до Закону України Про свободу совісті та релігійні організації [Електронний ресурс] : проект Закону України від 01.07.2002 р. // Режим доступу : <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=12609&pf35401=22368>.

7. Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в’їзду в Україну [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України №227 від 20.02.1999 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

8. Про Правила в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 29.12.1995 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

9. Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства внутрішніх справ України №1456 від 01.12.2003 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

10. Методичні рекомендації до практичного застосування Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” [Текст] / Міністерство України у справах національностей, міграції та культів. — К. : [б. в.], 1994. — 198 с.

11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : Закон України №3929-ХІІ від 04.12.1994 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [Електронний ресурс] : Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

U. Khavarivskyi

**STATE REGULATION OF RELIGIOUS ACTIVITY
OF THE FOREIGN CITIZENS IN UKRAINE**

The problem of state and legal guarantee of liberty of conscience concerning foreigners and people without citizenship who resides in Ukraine is grounded, because of euro-integration processes as well as Ukraine's entering into global network of relation. It is mentioned that such problem addressing is very actual today after December 21, 2007, when series of European countries have joined to so called "Shengen zone", and the EU border will approach to Ukraine and become the conterminous boundary with Ukraine.

Key words: state, law, liberty of conscience, foreign citizen, canonical and religious activity, state authority of religious affairs.

УДК 316.346.32-053.6

І. Хохрякова

РАДЯНСЬКИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ

Розглянуто особливості форм і методів радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді на основі аналізу нормативно-правової бази як одного з чинників формування й розвитку сучасної державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні.

Ключові слова: державна політика у сфері зайнятості молоді, працевлаштування молоді, механізм бронювання робочих місць на підприємствах для молоді, система розподілу молодих спеціалістів, державне регулювання працевлаштування молоді.

Сучасна державна політика у сфері зайнятості молоді в Україні, процес формування і розвитку якої розпочався з моменту отримання українською державою незалежності, базується на певному досвіді вирішення проблеми працевлаштування молоді, що був напрацьований ще в радянський період. На нашу думку, важливим є досвід розбудови системи державного управління у сфері зайнятості молоді 60 – 80-х рр. ХХ ст. та періоду перебудови. Це зумовлено тим, що саме ці методи та інструменти радянського державного регулювання молодіжної зайнятості були успадковані Україною та адаптовані до сучасних умов. Проте дослідження цього періоду буде неповним без урахування досвіду перших післяреволюційних років – кінця 30-х рр. ХХ ст. та 1940 – 1950 рр., коли існували різні форми вирішення проблеми зайнятості молоді на державному рівні. Одні механізми були створені ще в період боротьби з масовим безробіттям у країні (1917 – 1930 рр.) і вдосконалювалися відповідно до зміни пріоритетів у політиці держави в цій сфері. Інші форми й методи ліквідовувалися в силу своєї неефективності, проте вони загалом вплинули на процес розвитку радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді.

Дослідники, особливо фахівці у галузі юридичних наук, у своїх роботах приділяли певну увагу питанню правового регулювання зайнятості населення за часів СРСР. Так, Р. Шабанов у дисертації “Правове регулювання працевлаштування в Україні” досліджує питання становлення та розвитку законодавчого регулювання працевлаштування населення, починаючи з перших років радянської влади [1]. Аналізуючи загальне трудове законодавство, дослідник частково розглядає регламентацію питання зайнятості молоді. Ю. Щотова у дисертації “Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні” досліджує історико-правові засади становлення правового регулювання працевлаштування молоді в Україні, аналізуючи трудове право у сфері працевлаштування дітей і молоді царської Росії та за часів СРСР [2]. Проте питання саме впливу радянського досвіду на процес формування й розвитку державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні недостатньо висвітлене в науковій сфері і потребує системного вивчення та аналізу.

Мета статті – дослідити особливості форм і методів радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді на основі аналізу нормативно-правової бази як одного з чинників формування й розвитку сучасної державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні.

У 20-х рр. ХХ ст. у СРСР існувало масове безробіття. Найважливішими державно-управлінськими кроками щодо кардинальних змін у цій сфері були: державне забезпечення безробітних шляхом виплати допомоги з безробіття, створення бірж праці, введення загальної трудової повинності для осіб віком від 16 до 50 років тощо. У сфері зайнятості молоді радянська влада приділяла певну увагу забезпеченню працевлаштування підлітків. Нормативні акти Ради народних комісарів (далі – РНК) закріпили вік (14 років), з якого можна було приймати на роботу, з обмеженням тривалості робочого дня для підлітків віком від 14 до 16 років спочатку до шести годин [3], а згодом до чотирьох годин [4]. Доцільно зазначити, що прийом підлітків на всі без винятку підприємства в той час відбувався виключно через відділи розподілу робочої сили, які підпорядковувалися Народному комісаріату праці [5], що закріплювало державний контроль за використанням праці підлітків на підприємствах. Саме ці заходи радянського уряду стали свідченням того, що державне регулювання зайнятості всіх категорій населення, молоді зокрема, набуло загальнодержавного значення.

Ще однією формою боротьби з безробіттям молоді була діяльність молодіжних бірж праці (далі – МБП). Вони діяли в усіх губернських та більшості великих повітових міст радянської України до 1931 р. Проте на початку свого становлення робота МБП виявилася неефективною через введення примусової загальної трудової повинності. Ситуація змінилася після введення Кодексом законів про працю РСФСР 1922 р. вільного найму робітників через біржі праці, зокрема молодіжні. З цього моменту МБП виконували такі функції: облік безробітних, розподіл робочої сили, облік потреби господарських органів у молодіжній робочій силі, перевірка правильності прийому молоді установами та підприємствами тощо [6].

Необхідно зазначити, що для молоді існувало певне обмеження щодо можливості реєстрації на біржі праці. Ставати на облік у МБП дозволялося молодим людям віком до 21 року, які були дітьми робітників і службовців, а також молоді, яка закінчила спеціальні навчальні заклади. Позитивним моментом для підвищення популярності МБП серед молоді стало скасування обов'язковості найму в 1925 р. Із цього часу МБП стали регулювати ринок праці шляхом добровільного посередництва. Про ефективність їх роботи та популярність серед молоді можна зробити висновок із того факту, що у великих містах РСФСР кількість прийнятих на роботу за посередництва МБП підвищилась із 27% у 1925 р. до 70% у 1927 р. [7].

Проте поряд із достатньо ефективною роботою МБП у 20 – 30-ті рр. ХХ ст. керівні органи СРСР шукали нові шляхи боротьби з молодіжним безробіттям. Цим нововведенням стало впровадження механізму бронювання на виробництвах відсотку робочих місць для підлітків [8]. Наступним кроком у цьому напрямі стало затвердження єдиних для всієї території СРСР норм броні для підлітків і молоді, диференційовано для кожної галузі народного господарства, від 2 до 11%, відповідно до кількості кваліфікованих робітників. Уперше було визначено, що бронювання призначалося не тільки для підлітків, а й для осіб віком до 20 років, хоча тільки на шкідливих виробництвах [9].

Наступним методом боротьби уряду з безробіттям стало впровадження організованих наборів робітників (далі – ОНР), що були однією із форм планового міжгалузевих та територіального перерозподілу трудових ресурсів. ОНР виникли на початку 30-х рр. ХХ ст. в умовах поступового усунення офіційного безробіття, подолання аграрного перенаселення та різкого збільшення потреб підприємств

промисловості, будівництва, транспорту в робочій силі. Як правило, до ОНР залучалася робоча сила низької кваліфікації, що обумовлювало підвищену сезонну зайнятість. За комсомольськими путівками в ОНР направляли переважно студентів та випускників вищих навчальних закладів, молодь із сільської місцевості. Організаційні набори молоді були достатньо ефективною формою сприяння її працевлаштування до початку Другої світової війни.

Описані вище заходи та поступова зміна курсу радянського уряду з воєнно-комуністичних методів (протягом 1928 – 1929 рр.) сприяння зайнятості на створення першої у світі державної системи управління зайнятстю, яка давала змогу працездатним громадянам знайти своє місце в народному господарстві через ринок праці, призвели до ліквідації безробіття у 1931 р. У цей же час були ліквідовані МБП через відсутність потреби в їх діяльності.

У період стабілізації ситуації з 1931 р. до початку Другої світової війни перед центральними органами влади СРСР у сфері молодіжної політики стояло важливе завдання із забезпечення зайнятості молодих спеціалістів, які щойно закінчили вищі та середні навчальні заклади за рахунок держави. На це була спрямована обов'язкова система розподілу таких спеціалістів на виробництво, де вони повинні були обов'язково відпрацювати 5 років [10].

Отже, упродовж 1920 – 1930 рр. відбувалося становлення системи державного управління у сфері зайнятості молоді, основними організаційно-адміністративними механізмами якого були діяльність молодіжних бірж праці, організований набір робітників, система бронювання на виробництвах відсотку робочих місць для підлітків і молоді, система розподілу молодих спеціалістів.

Під час Другої світової війни радянська влада розробила та впровадила вимушені спеціальні методи залучення молоді до праці. Обов'язкова трудова повинність була введена для підлітків, яка могла бути об'явленою для виконання оборонних робіт, заготівки палива, виконання спеціальних робіт, для боротьби з пожежами та епідеміями. Для молоді віком від 16 до 18 років була збільшена тривалість робочого дня з шести до восьми годин та дозволена праця у нічний та понаднормовий час [11]. Усі ці норми в післявоєнний час були скасовані [12, 13].

Однією з особливостей післявоєнного періоду стало скорочення масштабів організованих наборів робітників як однієї із форм сприяння зайнятості молоді. Це пояснюється насамперед тим, що в промисловості та будівництві сформувалися постійні кадри робітників, зменшилася сезонність виробництва та зникла необхідність у залученні некваліфікованої робочої сили. ОНР стали переважно формою поповнення персоналу підприємств і тимчасових будівництв, які мали важливе народногосподарське призначення та знаходилися в районах Уралу, Сибіру, Далекого Сходу. Хоча згодом радянська влада відмовилася від цієї форми залучення молоді внаслідок численних молодіжних страйків, які відбувалися в період 1953–1957 рр. і були зумовлені невдоволенням молоді умовами праці, побутовими умовами та рівнем оплати.

Наступним кроком радянського уряду у сфері регулювання зайнятості різних категорій молоді в післявоєнний період стало законодавче закріплення гарантії права на перше робоче місце випускників професійно-технічних училищ (далі – ПТУ). Згідно з розпорядженням Ради Міністрів СРСР “Про затвердження інструкції про порядок направлення на роботу та обліку державних трудових резервів” від 06.08.1949 р. ця категорія вважалася мобілізованою та була зобов'язана відпрацювати 4 роки на державних підприємствах і будівництвах за вказівкою

Міністерства трудових резервів [14]. Ця норма була примусовою, як і всі попередні, оскільки випускники ПТУ обов'язково мали відпрацювати чотирирічний термін на підприємствах і в організаціях, на які вони були направлені, і не мали права змінити місце роботи до закінчення цього терміну.

Механізми бронювання й розподілу були вдосконалені у період 40 – 50-х рр. XX ст. Так, механізм бронювання робочих місць для підлітків знайшов свій подальший розвиток у низці нормативних документів, які були прийняті протягом кінця 50-х – середини 60-х рр. XX ст. На це була спрямована дія Постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про залучення до промислового та сільськогосподарського виробництва молоді, що закінчила середні загальноосвітні школи” від 12.09.1957 р., яка поширила дію механізму бронювання ще й на випускників загальноосвітніх шкіл та закріпила його порядок [15].

Коло осіб, на яке розповсюджувалося бронювання, усе ще залишалося досить обмеженим: випускники середніх шкіл та підлітки, що не отримали середньої освіти. За цього загальна кількість штатних місць, що підлягали заміщенню в порядку реалізації бронювання, а також контингент осіб, за рахунок яких повинно було здійснюватися це заміщення, визначалися актами відповідних органів управління. Бронювання здійснювалось у межах планів з праці, установлених для підприємств, будівництв і організацій. Вони були вирішальними під час визначення конкретної кількості місць, які бронювалися для молоді, що закінчила середні загальноосвітні школи, та підлітків, які не мали середньої освіти, безпосередньо на підприємствах, будівництвах і в організаціях.

Таким чином, на початку 60-х рр. XX ст. у сфері зайнятості молоді діяли певні механізми державного управління зайнятістю молоді, а саме: система бронювання відсотку робочих місць на виробництві для підлітків та випускників загальноосвітніх шкіл; система розподілу аспірантів, молодих спеціалістів і службовців; система направлення на роботу випускників професійно-технічних училищ. Згодом, у період 60 – 80-х рр. XX ст., ці механізми були вдосконалені відповідно до тенденцій розвитку країни.

Механізм бронювання підлітків та випускників загальноосвітніх шкіл зазнав чергових змін у 1964 р. Постанова Ради Міністрів “Про покращення працевлаштування підлітків” від 04.12.1964 р., установила броню для прийому на роботу підлітків у межах 3 – 5% від загальної кількості робітників та службовців диференційовано для кожної галузі виробництва [16]. Таким чином був змінений порядок бронювання в межах планів із праці, що існував раніше.

Особливістю Постанови ЦК КПСС та Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо розширення навчання та працевлаштування у народне господарство молоді, яка закінчує загальноосвітні школи в 1966 році” від 02.02.1966 р. було те, що розширювалися граничні межі броні робочих місць для молоді з метою створення кращих умов для збільшення прийому на роботу випускників загальноосвітніх шкіл. Новий розмір броні становив 0,5 – 10% від загальної кількості робочих і службовців, залежно від галузі народного господарства. Радам міністрів союзних республік було надано право затверджувати броню робочих місць для прийому підлітків на підвідомчих підприємствах, будівництвах та в інших організаціях у межах розмірів, установлених у кожній галузі народного господарства [17].

Показовим цей документ є й тому, що саме в ньому вперше було введено поняття спеціальної структури із забезпечення працевлаштування молоді – “комісії з працевлаштування молоді” (далі – КПМ) і побудована всесоюзна вертикаль

подібних установ на всіх рівнях. Створення КПМ та зміна порядку бронювання були зумовлені переходом середньої школи на десятирічний термін навчання, збільшенням кількості випускників восьмих класів та одночасним випуском у 1966 р. десятикласників, а також широким залученням на підприємства випускників середніх загальноосвітніх шкіл. Хоча, за офіційними даними, безробіття в країні було майже ліквідоване, ці обставини вимагали прийняття певних правових заходів, одним із яких і стала зміна механізму бронювання та виробниче навчання підлітків.

Положення про КПМ було затверджено Постановою Ради Міністрів УРСР від 04.05.1966 р. Основними його завданнями були: сприяння у влаштуванні на роботу в різні галузі народного господарства з попередньою професійною підготовкою тієї частини молоді, яка не зможе продовжувати навчання з відривом від виробництва; направлення підлітків на роботу на підприємства, в установи та організації в межах доведених до них планів працевлаштування; здійснення контролю за правильним використанням на підприємствах, будівництвах та в інших організаціях установленої броні робочих місць для прийому підлітків, а також за професійним навчанням, вихованням, трудовим використанням молоді, створенням їй належних виробничих і побутових умов для продовження навчання [18].

У 60-х рр. ХХ ст. особливого значення й поширення набули “громадські заклики” в забезпеченні народногосподарських об’єктів кадрами, що регламентувалося Постановою ЦК КПСС та Ради Міністрів СРСР “Про громадський заклик молоді на найважливіші будівництва п’ятирічки” від 06.06.1966 р. Хоча в зазначеній постанові й не були визначені обмеження щодо суб’єктного складу тих, хто підлягає громадському заклику, на практиці це здебільшого були молоді люди, що досягли 18 років і виявили бажання поїхати на роботу згідно з громадським закликком [19].

Період 70 – 80-х рр. ХХ ст. до початку перебудови характеризується розвитком трудового законодавства у сфері працевлаштування молоді, зокрема вдосконаленням системи розподілу молодих спеціалістів. Основним кроком вперед стало прийняття нового Кодексу законів про працю СРСР у 1970 р., в якому з’явилася окрема глава про працю осіб до 18 років і молоді старшого віку [20].

Кодексом законів про працю УРСР (далі – КЗпП) від 10.12.1971 р. було встановлено межі трудової діяльності молоді. Наприклад, не допускалося прийняття на роботу осіб до 16 років; заборонялося використання осіб, молодших за 18 років, на важких роботах та на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах тощо. Також було передбачено прийняття на роботу осіб, що досягли 15 років, за умови обов’язкового погодження з профкомом підприємства, установи, організації [21].

Важливим став новий підхід, який був закріпленій у КЗпП УРСР. Згідно з КЗпП планування працевлаштування молоді мало здійснюватися місцевими радами народних депутатів. Виняткове значення цієї норми полягало не тільки в тому, що районні й міські ради затверджували плани влаштування на роботу молоді, а й у тому, що саме вони забезпечували їх виконання великими підприємствами [22].

Система розподілу молодих спеціалістів знайшла свій подальший розвиток у 1969 р. у напрямі впровадження планового порядку розподілу осіб, які закінчили аспірантуру з відривом від виробництва, на роботу на обов’язковий трирічний термін у науково-дослідні установи, на підприємства і в організації відповідно до направлень міністерств і відомств за призначенням комісії з персонального розподілу [23].

Наступним етапом удосконалення радянського законодавства у сфері працевлаштування молодих спеціалістів стало прийняття Положення про стажування молодих спеціалістів, які закінчили вищі навчальні заклади. Відповідно до цього Положення молоді фахівці повинні пройти за місцем розподілу на підприємствах, в організаціях та установах стажування терміном до одного року, протягом якого вони мали виконувати посадові обов'язки та отримувати заробітну плату згідно зі штатним розписом [24]. Важливою нормою було й те, що час стажування включався у трирічний термін роботи молодого спеціаліста за місцем розподілу.

Істотним у розвитку системи розподілу молодих спеціалістів стало прийняття Радою Міністрів СРСР Постанови “Про вдосконалення планування підготовки спеціалістів та поліпшення використання випускників вищих і середніх спеціальних навчальних закладів у народному господарстві” №64 від 27.01.1978 р. Відповідно до цієї Постанови в кожній галузі промисловості та народного господарства СРСР і союзних республік передбачалося розробити й затвердити три документи, що мали забезпечити регіональне використання кадрів спеціалістів [25].

По-перше, це галузеві методичні вказівки для визначення перспективної потреби в спеціалістах підприємств, установ, будівництв, науково-дослідних організацій і по галузях загалом, у розрізі кожної спеціальності, з поділом на спеціалістів з вищою та середньою освітою. По-друге, це номенклатура посад, які повинні заміщуватися відповідними спеціалістами з вищою та середньою спеціальною освітою. Номенклатура посад розроблялася й затверджувалася в кожній галузі народного господарства в СРСР загалом та в союзних республіках для підприємств, установ та організацій. І по-третє, вимоги щодо нормативів насиченості спеціалістами, які розроблялися з метою регламентації трудових ресурсів, зокрема спеціалістів.

Відповідно до встановленого порядку всі молоді спеціалісти, які закінчили вищі навчальні заклади з відривом від виробництва, скеровувалися згідно з отриманою спеціальністю на роботу на підприємства, де вони були зобов'язані пропрацювати не менше, ніж три роки після закінчення навчального закладу. Молоді спеціалісти, скеровані на навчання підприємствами, після закінчення навчання повинні були повернутися туди на роботу за фахом. Працевлаштування таких спеціалістів на інших підприємствах було можливим тільки за згодою підприємств, які скерували їх на навчання [26].

Питання про надання роботи молодому спеціалістові вирішувалося комісією з урахуванням отриманої спеціальності та спеціалізації, участі в науково-дослідницькій роботі та громадській діяльності, академічної успішності, сімейного стану, прописки, стану здоров'я та особистого бажання випускника. На підставі рішення комісії молодому спеціалістові видавалося посвідчення про скерування на роботу або довідка про те, що він має право працевлаштовуватися самостійно, якщо комісія не може забезпечити його роботою за місцем проживання.

Посвідчення про скерування на роботу вручалось молодому спеціалістові водночас із дипломом не пізніше ніж за п'ять днів після закінчення навчального закладу. Керівникам підприємств та організацій заборонялося приймати на роботу молодих спеціалістів упродовж трьох років після закінчення навчального закладу без посвідчення відповідного міністерства (відомства) або довідки про право влаштовуватися на роботу самостійно. З молодими спеціалістами, як правило, укладалися трудові договори на невизначений термін. Закінчення трирічного

терміну відпрацювання не було підставою для звільнення молодого спеціаліста з роботи [27].

У 60 – 80-ті рр. XX ст. спостерігається період становлення й розквіту нової форми сприяння зайнятості молоді, а саме вторинної – руху студентських будівельних загонів (далі – СБЗ). За перше десятиріччя свого існування СБЗ отримали велику популярність на території всього СРСР: кількість членів цих загонів за період від 1958 р. до 1970 р. зросла майже у 800 разів: від 339 до 265,6 тис. студентів відповідно. За цей період членами СБЗ були побудовані тисячі об'єктів різного цільового призначення у різних регіонах СРСР.

Період 1967 – 1980 рр. вважається етапом найбільшого розквіту руху СБЗ. Так, у 1967 р. була прийнята Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо покращення організації та підвищення ефективності літніх робіт студентів”. Згідно з документом було встановлено порядок визначення будівельних об'єктів та контингент студентів, які скеровуються на ці об'єкти в період літніх канікул. Окрім цього, були визначені обов'язки міністерств і відомств, будівельних організацій, для яких здійснювались роботи загонів, відраховувати на рахунки комсомольських органів кошти, необхідні для організації роботи загонів. Додатково були відрегульовані питання оплати праці студентів. Завдяки цим нормам робота СБЗ стала здійснюватися на базі господарських угод, які регламентували зобов'язання СБЗ та господарської організації, що їх приймала. На виконання цієї постанови компетентні органи прийняли низку нормативних актів, які регулювали питання взаємовідносин СБЗ із господарськими органами, їх структури та організації управління, надання певних пільг членам СБЗ. Таким чином, студентський трудовий рух отримав правовий статус, що посприяло його якісному перетворенню [28].

Нові напрямки роботи загонів починають упроваджуватися на початку 80-х рр. XX ст., а саме: будівництво дитячих майданчиків (спеціально з цією метою був сформований загін “Творчість”), рух “Студенти – дітям”, шефство над дитячими будинками, шефством над ветеранами Великої Вітчизняної війни тощо [29 – 31]. Це свідчить про те, що у період 1960 – 1986 рр. діяльність студентських будівельних загонів була однією з найпопулярніших та найефективніших форм сприяння вторинній зайнятості такої категорії молоді, як студенти.

Період “перебудови” 1986 – 1991 рр. був найбільш суперечливим періодом розвитку більшості сфер державного управління в СРСР. Попередній радянський досвід вирішення проблем працевлаштування молоді базувався на суцільному одержавленні, що виражалось в повному регулюванні й контролі зайнятості органами державної влади та в примусовості діючих механізмів у цій сфері. Проте саме наприкінці 80-х рр. XX ст. почалося руйнування адміністративно-командної системи, відбувалося поступове наближення економічних умов до ринкових, тому в державній політиці у сфері зайнятості молоді в цей період спостерігалися суперечності між старими патерналістськими механізмами та новими ринковими формами забезпечення працевлаштування молоді.

Треба наголосити, що вже з 1985 р. у постановах пленумів Центрального комітету Всесоюзної Ленінської Комуністичної Спілки Молоді (далі – ЦК ВЛКСМ) публічно вказується на недоліки існуючих форм і методів забезпечення зайнятості молоді. Зокрема, наголошується на недосконалому розподілу молодих спеціалістів та на необхідності реформування системи вищої і професійно-технічної освіти, звертається увага на недоліки у роботі студентських будівельних загонів, та

неефективність механізму залучення молоді до праці за допомогою “громадського заклику” [32, 33].

Ці тенденції втілювались у документах останнього XX з’їзду ВЛКСМ, який став переламним моментом у діяльності комсомолу, зокрема й у сфері зайнятості молоді. Резолюцією з’їзду були закріплені принципово нові підходи до вирішення проблеми зайнятості молоді [34]. Так, у документі наголошувалося на необхідності застосування підходу щодо господарського розрахунку та самофінансування у діяльності студентських будівельних загонів та комсомольсько-молодіжних колективів і пошуку нових форм забезпечення зайнятості молоді. Такими новими формами згідно з резолюцією повинні стати організація цілорічних трудових об’єднань молоді для роботи на підприємствах зв’язку, в дошкільних закладах, установах охорони здоров’я, комунального господарства; створення молодіжних бюро добрих послуг, сімейних майстерень, кооперативів, студентських науково-виробничих загонів. Залучення сільської молоді до праці передбачалося через розповсюдження такої форми вторинної зайнятості, як сімейний підряд та створення особистих підсобних господарств. До того ж, діяльність вищезазначених молодіжних підприємств також повинна базуватися на принципах повної самоокупності та госпрозрахунку [35].

Таким чином, у 1987 р., поряд із існуючими формами й методами вирішення проблеми працевлаштування молоді, на необхідності удосконалення яких наголошувалося, було започатковано впровадження різних форм молодіжного підприємництва. Хоча зазначимо, що організація молодіжних підприємств у той період розглядалася переважно як одна з форм забезпечення вторинної зайнятості молоді.

Розвитку цього напрямку сприяло прийняття Закону СРСР “Про державне підприємство (об’єднання)”, в якому комсомольським організаціям було надане право представляти молодь у радах трудових колективів; брати участь у прийнятті й реалізації управлінських рішень, що стосуються інтересів молодих громадян, у складанні колективних договорів, планів соціально-економічного розвитку підприємств і установ тощо [36]. Постановою II пленуму ВЛКСМ були закріплені нові форми молодіжних підприємств, як орендний підряд, госпрозрахункові супровідні виробництва на базі більш повного використання устаткування, відходів та вторинної сировини. Окрім цього, було наголошено на необхідності розвитку трудової діяльності молоді у вільний від навчання та роботи час [37].

Отже, в період перебудови найрозповсюдженішим механізмом забезпечення зайнятості молоді стало молодіжне підприємництво. Такі форми залучення молоді до праці, як діяльність студентських будівельних загонів, через численні недоліки, зокрема погані умови праці, низьку оплату праці, поступово втрачали свою популярність серед молоді і стали неефективними, а згодом, із розвалом комсомолу у 1991 р., СБГ обласного рівня та в складі ВНЗ трансформувалися у кооперативні підприємства, які поступово втратили своє первісне призначення.

Ще одна з основних діючих форм працевлаштування молоді, а саме система розподілу молодих спеціалістів, була змінена Постановою Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо розвитку договірних відносин у підготовці спеціалістів з вищою та середньою спеціальною освітою” №1311 від 19.12.1990 р. [38]. Раніше уряди союзних республік повинні були направляти до Ради Міністрів СРСР дані щодо розподілу молодих спеціалістів на роботу і мали виконувати загальний державний план Ради міністрів СРСР з цього питання. Після прийняття вищезгаданої постанови

урядам союзних республік із початку 1991 р. надавалося право самостійно визначати обсяги підготовки та порядок розподілу молодих спеціалістів.

Господарюючі суб'єкти отримали можливість самостійно визначати в договорах із навчальними закладами на підготовку спеціалістів вимоги до якості та рівня підготовки спеціалістів із відшкодуванням навчальним закладам витрат, пов'язаних із цією підготовкою. Також урядам союзних республік було рекомендовано схвально поставитись до пропозицій студентських організацій про створення додаткових умов для працевлаштування молодих спеціалістів, які щойно закінчили вищі та середні спеціальні навчальні заклади [39]. Таким чином, поєднання адміністративно-командних механізмів із ринковими спочатку призвело до послаблення перших, а зрештою до ліквідації всієї радянської системи. Головним недоліком радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді була примусовість багатьох методів регулювання, чим обмежувалися права молоді не тільки на працю, а й на право вибору спеціальності. Цей фактор, головним чином, і призвів до її невідповідності новим ринковим умовам.

Проте розглядати радянський досвід тільки з позиції його негативних рис, на нашу думку, є некоректним, оскільки ті механізми вирішення проблеми зайнятості молоді, які були вироблені за роки існування СРСР, дозволяли стримувати безробіття молоді на дуже низькому рівні. Позитивною рисою радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді, на нашу думку, є цільова спрямованість її форм і методів на всі категорії молоді. Саме цей фактор, на нашу думку, є свідченням системності діяльності органів державного управління в напрямі забезпечення зайнятості молоді. Можна сказати, що саме в цьому СРСР свого часу випередив сучасні розвинуті європейські країни, які тільки протягом останнього десятиліття (2000 – 2008 рр.) намагаються впровадити саме системний підхід у цій сфері.

Державна політика у сфері зайнятості молоді в Україні успадкувала основні форми і методи забезпечення зайнятості молоді, які впроваджували органи державного управління за часів СРСР. Хоча більшість із них на сьогодні є декларативними і мають низьку ефективність. Зокрема, це система бронювання відсотку робочих місць для молоді на підприємствах для молоді, система розподілу молодих спеціалістів, діяльність молодіжних бірж праці та молодіжних трудових загонів. Що стосується механізму бронювання, то в незалежній Україні під цю процедуру підпадають не тільки категорії молодих громадян, а й інші групи населення, визначені законодавчо, що суттєво знижує її результативність саме в сфері працевлаштування молоді.

Порядок працевлаштування спеціалістів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, прототипом якого є система розподілу молодих спеціалістів, також не можна вважати достатньо ефективним. Насамперед, через обмеженість його дії, адже він розповсюджений тільки на випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів, які навчалися за рахунок держави. Окрім цього, в Україні майже відсутня система довготермінового прогнозування необхідної кількості спеціалістів у різних сферах економіки, що є першопричиною наявного дисбалансу між надлишковою пропозицією ринку освітніх послуг та недостатнім попитом ринку праці. Окремо відзначимо відсутність закріпленого на законодавчому рівні методів контролю з боку органів державної влади щодо виконання згаданого порядку.

Створення системи молодіжних бірж праці законодавчо закріплене, проте на сучасному етапі не розроблене і не прийняте типове положення про дані структури, що й призводить до того, що мережа МБП в Україні майже не створена, а існуючі структури не працюють через відсутність належного фінансування. Що стосується молодіжних трудових загонів, то основою їх організації були окремі принципи організації радянських студентських будівельних загонів, а саме: принцип формування, розподілу загонів та державної звітності щодо їх діяльності, принцип договірної спрямування відносин між загonom, засновником загону та замовником робіт, принцип добровільності участі та самоуправління загону. Структура молодіжних трудових загонів певною мірою також засновується на структурі СБЗ.

Отже, можна відзначити, що, незважаючи на значний вплив радянських традицій у сфері зайнятості молоді на державну політику в цій галузі в Україні, на сьогодні ми маємо адаптоване впровадження тогочасних форм і методів сприяння працевлаштування різних категорій молоді. До того ж, їх поєднання з інноваційними механізмами, запозичених із зарубіжного досвіду або розроблених на національному підґрунті, часто призводить до суперечностей, наявних у нормативно-правовій та організаційній складових державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні, що й визначає її загальну низьку ефективність. Проте певні заходи, наприклад виділення окремого відсотку броні робочих місць для молоді на підприємствах, як це було за часів СРСР, розробка на законодавчому рівні Порядку відшкодування до державного бюджету вартості навчання в разі порушення ним угоди щодо працевлаштування за направленням тощо, сприятимуть удосконаленню існуючих форм і методів вирішення проблеми зайнятості молоді в Україні.

Література

1. Шабанов Р. І. Правове регулювання працевлаштування в Україні [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Шабанов Роман Іванович ; Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди. — Х. : [б. в.], 2005. — 182 с.
2. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Щотова Юлія Миколаївна ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х. : [б. в.], 2006. — 203 с.
3. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. // СУ РСФСР [Текст]. — 1917. — № 1. — Ст. 7.
4. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 48.
5. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. ... — Ст. 7.
6. Історія Тамбовського краю Російської Федерації [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.regadm.tambov.ru/region/rostrud/index.html?id=19329. — Назва з екрану.
7. Там само.
8. Об установлении граничного минимального количества подростков на предприятиях : декрет ВЦИК РСФСР от 23.10.1922 г. // СУ РСФСР [Текст]. — 1922. — № 39. — Ст. 447.
9. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 50.
10. Об улучшении использования молодых специалистов [Электронный ресурс] : Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, Совета народных комиссаров СССР от 15.09.1933 г. // Режим доступа : www.kadis.ru.

11. Постановление СНК СССР от 12.07.1940 г. // СП СССР [Текст]. — 1940. — № 18. — Ст. 438.

12. Об отпусках и условиях труда подростков : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15.08.1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1955. — № 15. — Ст. 303.

13. Об установлении 6-ти часового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.05.1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1956. — № 12. — Ст. 241, 242.

14. Об утверждении инструкции о порядке направлении на работу и учета государственных трудовых резервов [Электронный ресурс] : Распоряжение Совета министров СССР № 1241-р от 06.08.1949 г. // Режим доступа : www.pravo.levonevsky.org.

15. О вовлечении в промышленное и сельскохозяйственное производство молодежи, окончившей средние общеобразовательные школы : Постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР от 12.09.1957 г. // СП СССР [Текст]. — 1957. — № 13. — Ст. 123.

16. Об улучшении трудоустройства подростков : Постановление Совета Министров СССР № 1183 от 04.12.1963 г. // СП СССР [Текст]. — 1963. — № 21. — Ст. 208.

17. О мероприятиях по расширению обучения и устройству на работу в народное хозяйство молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы в 1966 г. : Постановление Центрального комитета СССР и Совета Министров СССР №83 от 02.02.1966 г. // СП СССР [Текст]. — 1966. — № 3. — Ст. 26.

18. Про затвердження положення про комісії по трудовлаштуванню молоді : Постанова Ради Міністрів УРСР №360 від 04.05.1966 р. // Звід законів Української РСР [Текст]. — К. : Політ. вид-во України, 1982. — Т. 2. — С. 333, 334.

19. Об общественном призыве молодежи на важнейшие стройки пятилетки : Постановление Центрального Комитета СССР и Совета Министров СССР № 441 от 06.07.1966 г. // СП СССР [Текст]. — 1966. — № 10. — Ст. 100.

20. Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде : Закон СССР от 15.07.1970 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1970. — № 29. — Ст. 65.

21. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 53.

22. Постановление СНК СССР от 12.07.1940 г. ... — Ст. 438.

23. О распределении лиц оканчивающих аспирантуру с отрывом от производства : Постановление Совета Министров СССР от 19.09.1969 г. // СП СССР [Текст]. — 1969. — № 22. — Ст. 129.

24. Положение о стажировке молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения : Утверждено Госкомтрудом СССР № 104-АВ от 18.06.1973 г., ВЦСПС от 21.06.1973 г., Минвузом СССР № 553 25.06.1973 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.pravo.levonevsky.org.

25. О совершенствовании и планировании подготовки специалистов и улучшении использования выпускников высших и средних специальных учебных заведений в народном хозяйстве [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР № 64 от 27.01.1978г. // Режим доступа : www.pravo.levonevsky.org.

26. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні...

27. Там само. — С. 54—56.
28. Центральный штаб студентських будівельних загонів ЦК ВЛКСМ [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.ivanenkovs.narod.ru/monorar/10.htm.
29. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — 203 с.
30. Об улучшении использования молодых специалистов...
31. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. ... — Ст. 7.
32. О задачах комсомольских организаций, вытекающих из решений Октябрьского (1985 г.) пленума ЦК КПСС : Постановление XI пленума ЦК ВЛКСМ // Документы ЦК ВЛКСМ [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1986. — С. 21—24.
33. Об итогах Июньского (1986 г.) пленума ЦК КПСС и задачах комсомола по реализации социально-экономической политики партии : Постановление XIII пленума ЦК ВЛКСМ // Документы и материалы XIII пленума ЦК ВЛКСМ (19 июля 1986 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1986. — С. 37—43.
34. Резолюция XX съезда ВЛКСМ по докладу “Отчет Центрального комитета ВЛКСМ и задачи комсомола по дальнейшему усилению коммунистического воспитания молодежи в свете установок XXVII съезда КПСС” // Документы ЦК ВЛКСМ (1987 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1988. — С. 3—31.
35. Там же. — С. 3—31.
36. О ходе перестройки в комсомоле и развитии инициативы комсомольских организаций в решении социально-экономических задач, стоящих перед страной в условиях радикальной экономической реформы : Постановление II пленума ЦК ВЛКСМ // Документы ЦК ВЛКСМ (1987 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1988. — С. 51—55.
37. Там же. — С. 51—55.
38. О мерах по развитию договорных отношений в подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР №1311 от 19.12.1990 г. // Режим доступа : www.pravo.levonevsky.org.
39. Там же.

I. Khokhriakova

THE SOVIET EXPERIENCE OF YOUTH EMPLOYMENT PROBLEM SOLVING

The special features of forms and methods of the Soviet model of the state policy in the youth employment sphere are considered on the basis of the normative and legal base analysis as one of the factors of formation and development of the modern state policy in the youth employment sphere of Ukraine.

Key words: state policy in the youth employment sphere, youth employment, the mechanism of reserving workplaces for youth at the enterprises, system of young experts distribution, state regulation of youth employment.

УДК 37.04:37.014.53:37.04:351.851

З. Фалинська

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ СОЦІАЛЬНИХ ПЕДАГОГІВ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПРАЦІВНИКІВ ДО УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто особливості підготовки соціального педагога та соціального працівника до практичної та управлінської діяльності. Зазначено, що професійна підготовка соціального педагога є процесом формування фахівця нового типу, здатного швидко й адекватно реагувати на зміни у суспільстві.

Ключові слова: практична підготовка, соціальний педагог, соціальний працівник, система підготовки, неперервна освіта.

Становлення професії “соціальний педагог” відбувається в Україні на основі глибоких перетворень, що призвели до великої кількості соціальних, економічних, морально-психологічних та інших проблем, а тому вимагає вирішення двох основних завдань:

– визначення сфери професійної діяльності соціальних педагогів та соціальних працівників;

– створення системи професійної підготовки фахівців для цієї сфери [1 – 3].

Аналізуючи роль і місце соціального педагога у сфері професійної діяльності, треба зауважити, що в Україні це питання ще не є вирішеним як на теоретичному, так і на законодавчому рівні. Тому під час розробки цього питання ми зверталися до зарубіжного досвіду його вирішення [4 – 6].

Проведений аналіз літературних джерел [7 – 10] засвідчив, що у світовій практиці діяльність соціальних працівників і соціальних педагогів трактується у контексті п’яти параметрів: географічному, політичному, соціально-економічному, культурному і духовному.

Географічний контекст визначає межі здійснення соціальної роботи (держава, нація, регіон, агентство), політичний контекст передбачає врахування наявності в країні певного режиму, системи, що створює відповідні умови для здійснення соціальної політики і відповідної практичної соціальної роботи.

Соціально-економічні фактори зумовлюють наявність певного рівня життя, умов для праці, здобування освіти, отримання соціального забезпечення і захисту, різноманітних соціальних послуг допомоги й підтримки.

Культурний та духовний контексти вимагають поваги до віросповідань, культурних надбань окремих осіб, сімей, груп, спільнот, націй, а також урахування соціальних цінностей суспільства, філософсько-політичних поглядів, етики, ідеалів і цінностей людей, з якими співпрацюють соціальні працівники чи педагоги.

До традиційних видів і форм соціально-педагогічної роботи в багатьох країнах світу належать соціально-педагогічна робота з сім’єю, дітьми, підлітками і молоддю, робота у сфері психічного здоров’я, у закладах освіти тощо.

Новими сферами соціально-педагогічної діяльності є робота за місцем проживання, культурно-дозвільнева діяльність, із переселенцями, іноземними громадянами, біженцями тощо.

Ми погоджуємось із думкою дослідників (В. Бочарової [11, 12], О. Безпалько [13], В. Поліщук [14] та іншими), що діяльність соціального педагога повинна бути адресована людям із різних соціумів і сфер діяльності: соціально-педагогічної, правозахисної, просвітницької, дозвільневої, організаційно-методичної, управлінської, дослідницької, агітаційно-пропагандистської.

Дослідники стверджують, що соціальний педагог повинен працювати не тільки в педагогічних сферах, а й у структурі управлінської діяльності. Свою професійну діяльність він може зреалізувати в різноманітних установах, які за відомчою приналежністю можна класифікувати на установи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, комітетів у справах сім'ї та молоді, установи, що належать до системи органів внутрішніх справ і юстиції тощо [15, 16].

Фахівець із соціальної педагогіки може працювати у:

- сім'ї, різних типах освітніх закладів (школах, гімназіях, ліцеях, коледжах, вищих навчальних закладах тощо);

- дошкільних закладах і закладах додаткової освіти, спеціальних профілактичних закладах, що належать до системи органів внутрішніх справ, дитячих приймальних і розподільних притулках, закладах корекції поведінки, спеціалізованих, дитячих колоніях, тюрмах, спецпрофесійно-технічних училищах (далі – ПТУ) тощо;

- соціальних службах (медико-психолого-педагогічних, реабілітаційних, геріатричних центрах, будинках для дітей з особливими потребами, центрах зайнятості та працевлаштування, центрах зайнятості населення тощо);

- закладах охорони здоров'я (дитячих лікарнях, спецлікарнях для психічно хворих дітей, дітей-наркоманів, будинках відпочинку, санаторіях тощо);

- закладах комітетів у справах молоді (дворових дитячих клубах, будинках відпочинку для підлітків, молодіжних гуртках, освітніх молодіжних центрах);

- соціальних службах підприємств, організацій і установ, гуртожитків, комерційних структур, творчих громадських організацій, різноманітних фондів, благодійних організацій;

- службах комунальних структур (соціально-педагогічних, культурно-спортивних комплексах, центрах конкретної соціальної допомоги в домашніх умовах);

- центрах соціальних служб для молоді, телефонах довіри;

- валеологічних службах (профілакторіях, реабілітаційних центрах, центрах оздоровлення при лікарнях, санаторіях, профілакторіях, при медичних пунктах тощо);

- службах культурно-дозвільної анімації (підліткових клубах, будинках творчості дитини, будинках культури, школах народних ремесел, сімейних клубах, сімейних будинках, парках, ігрових майданчиках тощо);

- центрах дозвілля та творчості дітей, фізкультурно-оздоровчих і спортивних установах, закладах літнього відпочинку дітей, дитячих та юнацьких об'єднаннях, зорієнтованих на реалізацію завдань соціального виховання дітей, зокрема і в приватній практиці;

- установах, що належать до системи органів внутрішніх справ і юстиції (приймальники-розподільники, спеціалізовані і спецПТУ, тюрми, колонії, суди тощо);

- установах комітетів у справах сім'ї і молоді, будинках творчості, молодіжних гуртках, будинках для відпочинку підлітків, центрах профорієнтації, центрах зайнятості, клубах і кімнатах при житлово-експлуатаційних конторах тощо);

– культурно-дозвіллевих і спортивно-оздоровчих закладах різного відомчого підпорядкування;

– службах соціального захисту і соціального забезпечення [17].

Соціальний педагог повинен мати можливість працювати у сфері приватної практики. Його діяльність зумовлюється специфікою регіону, області, району, міста, потребами і запитамі клієнтів [18].

Необхідно констатувати, що на сьогодні ця посада запроваджена далеко не у всіх закладах, де потрібний такий фахівець. Економічними і організаційними труднощами гальмується створення багатьох соціально-педагогічних закладів і служб, які необхідні для повноцінної підтримки та захисту людини [19, 20].

У сфері практичної діяльності перед соціальними працівниками в багатьох країнах стоять одні й ті ж завдання, а саме [21, 22]:

– підтримувати, підбадьорювати і стимулювати людей до розвитку власних сил, конструктивної діяльності, до використання наявних у них особистих резервів;

– пропонувати допомогу, організувати її, встановлювати різноманітні необхідні для цього зв'язки й контакти;

– супроводжувати людей протягом певного життєвого періоду, проявляти особисту участь, організувати контроль за ситуацією для захисту клієнта;

– представляти інтереси клієнтів, які потребують допомоги, якщо останні не можуть це зробити самостійно;

– звертати увагу на можливі негативні наслідки і вносити пропозиції для їх попередження, пом'якшення чи ліквідації;

– викликати співчуття та активізувати людей для надання допомоги тим, хто її потребує;

– здійснювати вплив на органи влади й управління для покращення якості обслуговування і соціального захисту;

– інформувати інстанції усіх рівнів про фактори, які негативно впливають або можуть вплинути на життєдіяльність певних груп населення [23].

У своїй практичній діяльності соціальні педагоги виконують різноманітні соціально-педагогічні ролі, до того ж здатність виступати в різних ролях належить до переліку знань, умінь та навиків, якими повинен володіти фахівець [24 – 26].

Як свідчить аналіз практики, соціальному педагогу найчастіше доводиться надавати такі види допомоги:

– соціально-інформаційну, спрямовану на забезпечення інформацією з питань соціального захисту і підтримки, а також діяльності соціальних служб і спектру їх послуг;

– соціально-профілактичну, спрямовану на попередження конфліктних ситуацій, які спричиняють до дитячої безпритульності і занедбаності, забезпечення розвитку й виховання дітей у сім'ях групи ризику;

– соціально-правову, яка спрямована на дотримання прав людини і дитини, на створення необхідних умов для реалізації прав батьків на виховання дітей, подолання педагогічних помилок і конфліктних ситуацій у взаємовідносинах дітей з батьками, однолітками, вчителями, сприяння в реалізації правових гарантій виховання дітей з житлових, сімейно-побутових, трудових, громадянських питань;

– соціально-реабілітаційну, спрямовану на надання реабілітаційних послуг у центрах, комплексах, службах та інших установах із відновлення психологічного, морального, емоційного стану і здоров'я тим, хто їх потребує;

– соціально-побутову, спрямовану на поліпшення побутових умов дітей, які проживають у сім'ях групи ризику;

– соціально-економічну, спрямовану на надання допомоги при отриманні компенсацій, матеріальної допомоги, одноразових виплат, адресної допомоги на матеріальну підтримку сиріт, випускників дитячих будинків;

– медико-соціальну, що спрямована на створення сприятливого мікроклімату в сім'ї та соціумі, в якому розвивається дитина; усунення негативних впливів сім'ї, шкільного колективу, проблем у взаємовідносинах із навколишнім; самовизначенні професійному та міжособистісному;

– соціально-педагогічну, спрямовану на попередження конфліктних ситуацій, які спричиняють до дитячої безпритульності і занедбаності, забезпечення розвитку і виховання дітей у сім'ях групи ризику.

Як свідчить аналіз змісту й основних напрямків соціально-педагогічної діяльності, соціальні педагоги виконують такі основні функції [27]:

– діагностичну (вивчення особистості, сім'ї, груп людей, ступеня впливу на них мікросередовища і постановка “соціального діагнозу”. Здійснення цієї функції вимагає знань психо- і соціодіагностики, інших соціально-педагогічних методів та соціологічних досліджень процесів, що відбуваються у навколишньому середовищі);

– виховну (забезпечення цілеспрямованого впливу всіх соціальних інститутів на поведінку і діяльність клієнта. За цього особливої актуальності набуває використання у виховному процесі можливостей суспільства, виховного потенціалу мікросередовища, потенційних можливостей самої особистості як активного суб'єкта виховного процесу);

– організаційну (організація певної діяльності, вплив на її зміст, допомога у працевлаштуванні, професійній орієнтації та адаптації, координація діяльності підліткових і молодіжних об'єднань, організаторська робота із забезпечення взаємодії клієнта з медичними, культурними, спортивними, правовими установами, товариствами і благодійними організаціями);

– прогностичну (програмування, прогнозування, проектування процесу соціального розвитку конкретного мікросоціуму, діяльності різних інститутів, які беруть участь у соціальному формуванні особистості);

– попереджувально-профілактичну і соціально-терапевтичну (соціальний педагог передбачає та приводить у дію соціально-правові, юридичні, психологічні механізми попередження і подолання соціотерапевтичної допомоги, забезпечує захист прав клієнта, надає їм допомогу в період їх соціального та професійного визначення);

– організаційно-комунікативну (сприяє залученню і підготовці волонтерів до соціальної роботи, встановленню між ними ділових та особистісних контактів, організовує взаємодію між різними соціальними інститутами на допомогу клієнту);

– правоохоронно-захисну (використовує наявний арсенал правових норм для захисту прав та інтересів клієнтів, сприяє застосуванню заходів державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, які допускають прями або опосередковані протиправні впливи на клієнта).

М. Галагузова, аналізуючи діяльність соціальних педагогів, які працюють із дітьми, виділяє такі функції: а) діагностичну; б) прогностичну; в) посередницьку; г) корекційно-реабілітаційну; д) охоронно-захисну; е) попереджувально-профілактичну; є) евристичну.

Російський дослідник Ю. Льоніна виокремлює функції соціальних педагогів, які працюють у територіальних органах і центрах соціального захисту населення:

соціально-відновну; комунікативно-підтримувальну; навчально-комунікативну; корекційно-оздоровлювальну; реабілітаційно-адаптивну; координаційно-посередницьку.

Як видно із переліку, функції соціального педагога спрямовано на створення оптимальних соціально-педагогічних умов життя громадян, забезпечення їхньої здатності до нормального функціонування у суспільстві.

Основне призначення професійної соціально-педагогічної діяльності – сприяти самореалізації кожної людини, розвитку ресурсів для задоволення індивідуальних, групових, національних потреб і запитів, створенню сприятливих умов для життєдіяльності й захисту всіх прав людини.

Соціальний педагог покликаний створювати систему соціальної допомоги розвитку і саморозвитку особистості, створювати умови найбільшого сприяння психологічному комфорту. У процесі організації діяльності, спрямованої на покращення добробуту людей, об'єднуються зусилля соціальних педагогів, соціальних працівників, усіх фахівців соціальної роботи.

Література

1. Луговий В. І. Управління освітою [Текст] : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління” / В. І. Луговий. — К. : УАДУ, 1997. — 302 с.

2. Педагогическая практика студентов [Текст] : учеб. пособ. / В. П. Гарантей, И. А. Карпюк, И. Н. Прокопьев [и др.] ; под ред. В. П. Гарантея. — Минск : Университетское, 1991. — 206 с.

3. Положення про проведення практики студентів в навчальних закладах України від 08.04.1993 р. [Текст]. — К. : [б. в.], 1993. — 20 с.

4. Козлов А. А. Социальная работа за рубежом: состояние, тенденции, перспективы [Текст] : сб. науч. очерк. / А. А. Козлов. — М. : Флинта ; Московский психолого-социальный институт, 1998. — 224 с.

5. Корсак К. В. Світова вища освіта. Порівняння і визнання закордонних кваліфікацій і дипломів [Текст] : монографія / К. В. Корсак ; за заг. ред. проф. Г. В. Щокіна. — К. : МАУП-МКА, 1997. — 208 с.

6. Некрасов А. Я. Международный опыт социальной работы [Текст] : учеб. пособ. А. Я. Некрасов. — М. : Государственная академия сферы быта и услуг, 1994. — 96 с.

7. Бочарова В. Г. Педагогика социальной работы [Текст] / В. Г. Бочарова. — М. : SVR – Аргус, 1994. — 208 с.

8. Капська А. Й. Актуальні проблеми соціально-педагогічної роботи (модульний курс дистанційного навчання) [Текст] / А. Й. Капська, О. В. Безпалько, Ф. Х. Вайнола ; за заг. ред. І. Звереві та Г. Лактіонові. — К. : Науковий світ, 2001. — 129 с.

9. Коваль Л. Г. Соціальна педагогіка / Л. Г. Коваль, І. Д. Зверева, С. Р. Хлебик // Соціальна робота [Текст] : навч. посіб. — К. : ЗМН, 1997. — 392 с.

10. Міщик Л. І. Соціальна педагогіка: досвід та перспективи [Текст] / Л. І. Міщик. — Запоріжжя : [б. в.], 1999. — 248 с.

11. Бочарова В. Г. О некоторых методологических подходах к пониманию целостного процесса социализации воспитания и развития личности / В. Г. Бочарова // Теория и практика социальной работы [Текст]. — М. ; Тула : [б. и.], 1993. — С. 34—49.

12. Бочарова В. Г. Развитие образования в области социальной работы в России в контексте международного опыта / В. Г. Бочарова [Текст]. — М. : Центр социальной педагогики, 1996. — 16 с.

13. Безпалько О. В. Формування готовності студентів педвузу до проектування організаційних форм виховної діяльності [Текст] : дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / О. В. Безпалько. — К. : [б. в.], 1998. — 170 с.
14. Поліщук В. А. Соціальний педагог у сфері професійної діяльності / В. А. Поліщук // Вісник Луганського державного педагогічного університету імені Тараса Шевченка [Текст]. — 2001. — №1. — С. 153—161.
15. Лёнина Ю. А. Социальный педагог в сфере профессиональной деятельности / Ю. А. Лёнина // Ученые записки социального института [Текст]. — М. : [б. и.], 1998. — № 4. — С. 41—49.
16. Міщик Л. І. Соціальна педагогіка [Текст] : навч. посіб. / Л. І. Міщик. — К. : ІЗМН, 1997. — 140 с.
17. Державна програма соціальної політики на 1997 – 2000 роки [Текст] : Постанова КМУ. — К. : [б. в.], 1997. — 32 с.
18. Навчальна програма з соціальної педагогіки для спеціальності “соціальна педагогіка та практична психологія” [Текст] / уклад. : А. І. Конончук, І. М. Суховєєва. — Ніжин : НДПУ, 2001. — 24 с. — Бібліогр. : с. 23.
19. Диагностика профессиональных способностей, система профессионального отбора социальных педагогов и социальных работников [Текст] : сб. науч. труд. / отв. ред. В. Н. Келасев. — М. : [б. и.], 1994. — 127 с.
20. Діяльність центрів соціальних служб для молоді України: Сучасний стан і перспектива розвитку [Текст]. — К. : Академпрес, 1999. — 182 с.
21. Галагузова Ю. Н. Теория и практика системной профессиональной подготовки социальных педагогов [Текст] : дис. ... д-ра пед. наук: 14.00.08 / Ю. Н. Галагузова. — М. : [б. и.], 2001. — 373 с.
22. Мороз О. Г. Підготовка майбутнього вчителя: зміст та організація [Текст] / О. Г. Мороз, В. О. Сластьонін, Н. І. Філіпенко. — К. : Знання, 1997. — 168 с.
23. Петрочко Т. В. Професійна підготовка соціальних працівників до роботи (з досвіду роботи) [Текст] / Т. В. Петрочко ; за ред. О. П. Кузьменка. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2001. — 47 с. — Бібліогр. : с. 45.
24. Браунс Х. Обучение социальной работе и социальной педагогике в Европе / Х. Браунс, Д. Крамер // Школа социальных педагогов и социальных работников [Текст]. — М. : [б. и.], 1991. — С. 3—49.
25. Доуэл М. Подготовка социальных работников в США / М. Доуэл // Магистр [Текст]. — 1994. — № 6. — С. 52—58.
26. Дубасенюк О. А. Професійне становлення педагога [Текст] / О. А. Дубасенюк. — Житомир : ЖДПІ, 2000. — 106 с.
27. Бойко А. М. Єдність теорії і практики у формуванні особистості вчителя: цілісний підхід / А. М. Бойко, В. О. Пашенко // Вища і середня педагогічна освіта [Текст] : наук.-метод. зб. — Вип. 16. — К. [б. в.], 1993. — С. 4—12.

Z. Falynska

**PROBLEM ANALYSIS OF SOCIAL TEACHERS
AND SOCIAL WORKER'S
TRAINING FOR ADMINISTRATIVE ACTIVITY**

The peculiarities of social teachers and social worker's training for practical and administrative activity are examined. It is mentioned that the professional

training of social teacher requires the process of formation a specialist of a new type who is able to react on the changes in society quickly and in a proper way.

Key words: practical training, social teacher, social worker, training system, uninterrupted education.

УДК 351.851:316.343.32-053.6

О. Шиян

ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА З ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ І ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Висвітлено сучасні проблеми формування і збереження здоров'я молоді через комплекс напрямів у процесі глобалізації. Здійснено аналіз змісту і обсягу цих напрямів у контексті освітньої політики з питань формування здорового способу життя молоді на основі наукових праць та офіційних документів щодо досліджуваної проблеми.

Ключові слова: освітня політика, молодь, здоровий спосіб життя, глобалізація.

Зміни, які передбачає глобалізація, стосуються всіх аспектів нашого життя, зокрема здоров'я населення планети і його збереження. Науковці визначають нові чинники ризику для здоров'я, прояв яких спостерігається на глобальному рівні. Занепокоєність світової спільноти та усвідомлення ролі державної політики у подоланні нагальних проблем людства підтверджується міжнародними документами, такими як “Політика досягнення здоров'я для всіх у XXI столітті”, де зазначено, що всі держави – члени Євро бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), зокрема Україна, повинні здійснювати політику формування здорового способу життя населення [1].

Україна не перебуває осторонь зазначених процесів. Підтвердженням цього є прийнята у 2001 р. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI ст., у якій серед пріоритетів державної політики розвитку освіти визначено пропаганду через освіту здорового способу життя.

Освіта покликана відігравати особливу роль завдяки своїй спроможності забезпечувати навчання як різних груп населення впродовж усього життя, так і фахівців різних галузей на усіх етапах їх професійної діяльності [2]. З огляду на це, актуальною, на нашу думку, є необхідність аналізу освітньої політики з питань формування і збереження здоров'я молоді у контексті складових процесу глобалізації.

Для створення науково обґрунтованої системи уявлень про загальні закономірності розвитку державної освітньої політики формування у молоді здорового способу життя в Україні першочергову цінність має характеристика глобальних тенденцій, вияв та аналіз найважливіших інваріантів розвитку цієї складової державної політики у світі.

Здійснений аналіз документів, матеріалів та рекомендацій Ради Європи, ВООЗ свідчить про значний інтерес об'єднаної Європи та визнання пріоритетності щодо освітньої політики з питань формування у молоді мотивації до здорового способу життя (далі – ЗСЖ). Мадридська конференція міністрів охорони здоров'я Європейських країн (1981 р.) визнала освітній напрям пріоритетним для збереження і зміцнення здоров'я населення. Згідно з Оттавською Хартією (ВООЗ, 1986 р.), освіта зі ЗСЖ – інтегральна частина політики промоції здоров'я, покликана зменшити соціальні, економічні, довкільні нерівності [3]. Комітет експертів Ради Європи щодо критеріїв запобіжної політики і просування здоров'я (Страсбург, 1998 р.) визначає

промоцію здоров'я як просування добробуту та запобігання (або зменшення імовірності) захворювань чи погіршення здоров'я [4]. У такому документі, як "Доповідь про світовий розвиток 2007: Проблеми молодого покоління у контексті розвитку" особлива увага присвячена п'ятьом перехідним етапам, у рамках яких відбувається розвиток молоді, що формують її людський капітал. Серед них вагоме місце займає збереження здоров'я молоді та вироблення навичок здорового способу життя [5].

Значна увага зарубіжних педагогів спрямована на дослідження проблем освіти з питань здоров'я і здорового способу життя молоді (Л. Татарникова [6], А. Бедворс, Д. Бедворс [7], К. Тоунз [8]).

Серед українських вчених, що займаються зазначеною проблематикою, необхідно назвати таких, як: О. Яременко, О. Вакуленко, Ю. Галустян [9], О. Худоба, О. Шиян [10]. Проблему здоров'я та поведінкових орієнтацій учнівської молоді вивчали О. Балакірева, Н. Рингач, Р. Левін [11].

У останні десятиліття зріс інтерес науковців до проблеми глобалізації та її впливу на освітню політику держав. Праці Т. Біркланда [12], Я. Калоуса, Й. Стосека, А. Весели [13], Ф. Раймерза [14], М. Фуллана [15] присвячено аналізу державної освітньої політики у контексті глобальних змін. Глобалізація, на думку дослідників освітньої політики, є складним комплексом напрямів і рухів, важливих для розвитку суспільства: людей, які мігрують; поширення інформації; виробництва й розподілу; фінансових ресурсів; думок та ідей. Зміст і обсяг цих складових впливає не тільки на те, що ми вчимо, а й на те, як ми вчимо і як ми використовуємо вивчене [16]. Врахування цих тенденцій дуже важливе для формування освітньої політики з питань ЗСЖ молоді.

Невирішеним раніше питанням залишається аналіз освітньої політики з питань забезпечення ЗСЖ молоді через призму комплексу напрямів процесу глобалізації.

Мета дослідження – аналіз освітньої політики з питань забезпечення ЗСЖ молоді у контексті глобалізації.

У нашому дослідженні ми здійснили аналіз напрямів глобалізації з урахуванням сучасних проблем молодого покоління.

Перший напрям стосується міграції різних верств населення (робітники, біженці, студенти, туристи тощо). Ці особи є носіями інформації щодо способу життя, звичок, традицій. Ця інформація не завжди науково обґрунтована, корисна або легальна, проте має вплив на молодь. Окрім того, саме молодь становить значну частину мігрантів, оскільки міграція розширює можливості до працевлаштування. Імовірність міграції в іншу країну досягає максимуму серед молоді віком 16 – 25 р. Важливо зауважити, що молодь становить непропорційно більшу частку мігрантів у світі, до того ж часто і найбільшу частку тих, що повертаються. Попри зазначене, серед молодих людей існує висока імовірність удаватися до незаконної міграції, що робить їх більш уразливими для торговців людьми, аніж осіб старших вікових категорій А це, своєю чергою, посилює ризик, що нелегальні мігранти можуть бути носіями багатьох захворювань, зокрема тих, що набули соціального значення. Інформаційні освітні програми для молоді спрямовані на попередження поширення інфекційних захворювань та скорочення торгівлі людьми, здатні пом'якшити пов'язані з міграцією ризики. Водночас, процес міграції має і позитиви. Він розширює можливості до отримання освіти, особливо вищої, за рахунок тих, що навчаються за кодоном та тих, що навчаються на Батьківщині, за матеріальної

підтримки родичів, що мігрували. Відповідно, ці особи отримують більше науково обґрунтованої, достовірної інформації, зокрема щодо здоров'я і його збереження та стають її носіями.

Другий характерний напрям глобалізації – це поширення інформації із використанням новітніх технологій. Науково обґрунтована інформація щодо здоров'я та ЗСЖ поширюється через науково-методичну літературу, навчальні програми тощо. Молоді люди мають значний доступ до сучасних світових інформаційних мереж. Однак база знань молодих людей, необхідна для інформованого прийняття рішень, часто виявляється недостатньою. Для багатьох молодих людей пошук власної індивідуальності в сукупності з обмеженим часовим інтервалом і недостатньою інформованістю призводять до того, що вони в порядку експерименту займаються діяльністю, небезпечною для їх здоров'я. Скорочення рівня ризику для молоді вимагає, щоб вона володіла відповідною інформацією і можливостями приймати і виконувати рішення. Заходи освітньої політики можуть відіграти значну роль у наданні молодим людям допомоги в управлінні ризиками, особливо у тому випадку, коли ці заходи підвищують рівень інформованості молоді щодо довготермінових наслідків їх сучасної поведінки. Також, за результатами опитувань молоді, провідним носієм доступної наукової інформації з питань ЗСЖ для підростаючого покоління залишається школа, що свідчить про виняткову роль державної освітньої політики щодо формування ЗСЖ молоді.

Третій напрям відображає вплив виробництва й розподілу на зміни організації, стандарту життя й розподілу багатства. Зміна стандарту життя й розподілу багатства, очевидно, впливає на вибір способу життя та можливості і мотивацію до ведення ЗСЖ. Несформована мотивація до ЗСЖ у молоді може обернутися втратою покоління у світовому масштабі. Рівень доходу сім'ї може також бути стримуючим чинником для дотримання правил ЗСЖ. Забезпечення харчуванням і послуги з охорони репродуктивного здоров'я належать до найважливіших інвестицій у капітал людства, готують молодь до ролі наступного покоління здорових батьків. Водночас, коли окремі країни намагаються задовольнити ці потреби, у глобальній світовій економіці існує попит на передові технічні і поведінкові навички, особливо ті з них, які формуються у віці від 15 до 24 років. У цій галузі заходи державної політики повинні бути спрямовані на якість і актуальність освіти шляхом корекції навчальних планів старших класів загальноосвітніх шкіл у напрямі розвитку навичок практичного мислення і поведінки.

Четвертим напрямом є рух фінансових ресурсів. Окрім фінансових ресурсів, які перебувають в обігу поза контролем уряду, є контрольована частка, яка виділяється на впровадження державної політики розвитку галузей, але і її використання часто неефективне. Так у "Звіті Лалонда" доведено, що, незважаючи на щорічне збільшення фінансування медицини, наявне усе більше зростання матеріально-технічних, наукових, кадрових, фінансових та інших ресурсів, задіяних у національній системі охорони здоров'я, показники здоров'я населення країни не покращуються адекватно щодо цих внесків. Було запропоновано створення спеціальної державної структури відповідальної за формування ЗСЖ населення, що потребувало спрямованого руху фінансів. На сьогодні здоров'я кожної людини залежить від гуманного суспільства і його економічних ресурсів, власне тому необхідно забезпечити пошуки форм і методів забезпечення здоров'я, незалежно від альтруїстичних бажань і економіки суспільства. А це вимагає змін і у підходах до

освітньої політики з питань здорового способу життя. Ця інформація не залишилася в межах однієї держави, а була оприлюднена для широкого загалу громадськості.

П'ятий напрям глобалізації передбачає обмін думками й ідеями. Яскравим прикладом, на нашу думку, дій у цьому напрямі є думки й ідеї, які пропагують телевізійні програми, відео- й телефільми, музика, книжки і журнали, а також висловлюють під час розмов і формального спілкування, що можуть мати як позитивний, так і негативний вплив на спосіб життя молоді, розвиток його здоров'язберігаючої компоненти. Відомо, що багато захворювань пов'язані із соціальними причинами. Через школи, бібліотеки, радіо і телебачення можна сформувати і геніїв, і моральних виродків. Деспотичні суспільства не тільки орієнтовані на формування таких виродків, але можуть спотворити уявлення про біологічне здоров'я. Наслідки висновків, що зроблені на основі недостатньої чи недостовірної інформації, внаслідок “викривлень” в інформаційному потоці, можуть бути дуже суттєвими. Молодь повинна вміти оцінювати інформацію, до того ж у зростаючих об'ємах із урахуванням Інтернету, і обдумувати наслідки своїх дій. Здатність обробляти інформацію починає розвиватися у ранній період шкільного навчання. Однак міжнародні дослідження свідчать, що багато освітніх систем не досягають поставленої перед ними мети.

Значна роль у цьому процесі належить поширенню й обговоренню документів щодо спільних глобальних проблем. У контексті нашого дослідження значний інтерес становлять міжнародні документи, які стосуються необхідності конкретних дій із боку урядів щодо підтримки освітньої політики з питань забезпечення ЗСЖ молоді. Узагальнені пріоритети цієї діяльності визначені Основами політики досягнення здоров'я для всіх у XXI ст. у Європейському регіоні. Правовова база світової освітньої політики з питань ЗСЖ молоді на сучасному етапі формувалась з урахуванням Оттавської хартії за здоровий спосіб життя; Джакартської декларації з питань пропаганди здорового способу життя; Рекомендації №R(82)4 “Про попередження проблем, пов'язаних з алкоголем, зокрема серед молоді”; Рекомендації №R(82)5 “Про попередження наркотичної залежності та особливу роль освіти з питань охорони здоров'я”; Рекомендації №(88)7 Комітету міністрів Ради Європи “Про освіту з питань охорони здоров'я в школі та роль і підготовку вчителів”; Рекомендації щодо здійснення політики та стратегій ВООЗ/ЮНЕЙДС із профілактики та боротьби з хворобами, що передаються статевим шляхом (1997 р.); Дакарської рамкової політики на підтримку дії “Концентрація ресурсів на дійовості програм здоров'я в школі”.

Значний вплив на освітню політику з питань ЗСЖ молоді у сучасних умовах мають документи, творені за останнє десятиріччя спільними зусиллями міжнародних таких організацій: ВООЗ, Організація об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), Дитячий фонд організації об'єднаних націй (далі – ЮНІСЕФ), Міжнародна освіта, Об'єднана програма ООН по ВІЛ/СНІДу ЮНЕЙДС та Центру розвитку освіти, що були зосереджені на відстоюванні інтересів, започаткуванні та посиленні шкільної політики зі створення безпечного, здорового, всеохопного середовища навчання зі справедливим доступом до ресурсів. Серед них: “Зменшення поширеності гельмінтних інфекцій” (1996 р.), опубліковане ВООЗ із метою допомогти міністерствам охорони здоров'я і освіти впроваджувати політику, забезпечення навчання ЗСЖ на основах розвитку життєвих навичок, створення здорового середовища та надання послуг у сфері шкільного здоров'я. Спільними зусиллями міжнародних організацій з метою допомогти особам

здійснювати адвокацію на користь зусиль із сприяння здоровому способу життя підготовані такі документи: “Здорове харчування” ВООЗ, FAO, Міжнародна освіта (1998 р.); “Профілактика ВІЛ/СНІДу/ПСПШ та взаємопов’язаної дискримінації”; “Профілактика паління: відповідальність шкіл сприяння здоров’ю” ВООЗ, ЮНЕСКО, ЮНЕЙДС, Міжнародна освіта (1999 р.). Із метою допомоги посадовим особам у подоланні проблем у 2003 р. були опубліковані: “Створення середовища, що підтримує емоційне та соціальне благополуччя: відповідальність шкіл сприяння здоров’ю та шкіл дружніх до дитини”; “Сімейне життя, репродуктивне здоров’я та популяційна освіта: важливий обов’язок шкіл сприяння здоров’ю” (ВООЗ, ЮНЕСКО, Центр розвитку освіти) [17].

Хоча зазначені документи не мають статусу міжнародних договорів, але мають універсальне спрямування, не треба їх недооцінювати, бо у них висловлена певна позиція значної кількості держав, що засвідчує глобальність проблеми.

Українське законодавство у сфері охорони прав дитини, збереження здоров’я та забезпечення ЗСЖ відображає глобальні проблеми. З метою вирішення соціально значимої проблеми запобігання захворюваності шляхом зміцнення здоров’я здорових людей як найвищої цінності, відповідно до Конституції України, прийняті “Основи законодавства України про охорону здоров’я”, Закони України “Про освіту”, “Про фізичну культуру і спорт”, “Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення”, “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров’я населення”, “Про державні цільові програми”, Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” № 895 від 19.09.2007 р., резолюції Всеукраїнського форуму “Здорова нація” від 13.09.2007 р. та інші рекомендаційні та нормативно-правові документи.

Висновки

Таким чином, процеси глобалізації впливають на формування освітньої політики з питань забезпечення здорового способу життя молоді більшості держав світу. Складний комплекс напрямів глобалізації необхідно враховувати у стратегічному плануванні державної політики. Вивчення рекомендаційних міжнародних актів дає підстави стверджувати, що у них найбільш повно сформульована сучасна світова концепція освітньої політики сприяння здоровому способу життя, яка ґрунтується на універсальних міжнародно-правових нормах. У нормативно-правових та урядових документах України, що стосуються загальних питань державної політики щодо збереження здоров’я молоді, зокрема у сфері державної освітньої політики із питань ЗСЖ, знайшли відображення глобальні проблеми.

У подальших дослідженнях плануємо проаналізувати механізми багатосекторальної співпраці, що має на меті підвищення ефективності реалізації впровадження сучасної державної політики з питань забезпечення здорового способу життя молоді України.

Література

1. Здоровье-21: Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ: введение [Текст] / ВОЗ (ЕРБ). — Копенгаген : [б. и.]. — 1998. — №5. — С. 3.
2. Навички заради здоров’я. — К. : ВКТФ “Кобза”, 2004. — 123 с. — (Інформаційна серія ВООЗ “Здоров’я в школі” / документ 9. 2, 4).

3. Піндер Л. Новий погляд на структуру: вивчення становища щодо розвитку політики пропагування здоров'я в Канаді / Л. Піндер // Пропагування здоров'я [Текст]. — Оксфорд : Видавництво Оксфордського університету, 1988. — № 2. — С. 205—212.
4. Final Report [Text] / [Committee of Experts on Criteria for Preventative Policies and Health Promotion]. — Strasbourg [s. n.], 1998. — P. 3—5.
5. Проблемы молодого поколения в контексте развития: обзор [Текст] : докл. о мир. развитии 2007. — Вашингтон : Всемирный Банк, 2007. — 26 с.
6. Татарникова Л. Г. Педагогическая валеология. Генезис. Тенденции развития [Текст] / Л. Г. Татарникова. — СПб. : Петроградский и К, 1997. — 416 с.
7. Bedworth A. The Profession and Practice of Health Education [Text] / A. Bedworth, B. Bedworth. — [S.p.] : Brown Publishers, 2001. — 472 p.
8. Tones K. The Power to Choose: Health Education and the New Health, Health Education Unit [Text] / K. Tones. — S.p. : Leeds Polytechnic, 1990. — P. 11—14.
9. Формування здорового способу життя молоді: проблеми і перспективи : навч. посіб. для слухачів курсів підвищення кваліфікації держслужбовців [Текст] / [О. Яременко, О. Балакірева, О. Вакуленко та ін.]. — К. : Укр. ін-т соц. дослідж., 2005. — 207 с.
10. Шиян О. Удосконалення багатосекторального підходу до профілактики ВІЛ-інфекції / СНІДу та наркоманії на прикладі Львівської області [Текст] : навч. наук. вид. / О. І. Шиян, О. В. Худоба. — Львів : Добра справа, 2008. — 96 с.
11. Здоров'я та поведінкові орієнтації учнівської молоді [Текст] : монографія / [О. М. Балакірева, Н. О. Рингач, Р. Я. Левін та ін. ; наук. ред. О. М. Балакірева]. — К. : Укр. ін-т соц. дослідж. ім. О. Яременка, 2007. — 128 с.
12. Birkland T. A. An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making [Text] / T. A. Birkland. — N.-Y. : Armonk ; M. E. Sharp, 2001. — 127 p.
13. Educational policy studies in the Czech Republik [Text] / [ed. Jaroslav Kalous, Jiri Stosek, Arnost Vesely]. — Plzen : Vydavatelstvy a nakladatelstvi Ales Cenek, 2007. — 143 p.
14. Фернандо Р. Компетентний діалог: використання досліджень для формування світової освітньої політики [Текст] / Р. Фернандо, Н. Мак-Гінн. — Львів : Літопис, 2004. — 219 с.
15. Fullan M. Change Forces with a Vengeance [Text] / M. Fullan. — London ; N.-Y. : Routledge Falmer ; Taylor and Francis Group, 2002. — 260 p.
16. Фернандо Р. Компетентний діалог... — 219 с.
17. Навички заради здоров'я... — 123 с.

O. Shyyan

EDUCATIONAL POLICY ON FORMING AND SAVING OF THE YOUTH HEALTH IN THE GLOBALIZATION CONTEXT

The contemporary problems of forming and saving of the youth health through the complex directions in the process of globalization are highlighted. Contents and volume of these directions in the context of the educational policy

development in healthy life style promotion among the youth on the base of scientific works and official documents are analysed.

Key words: educational policy, youth, health promotion, globalization.

УДК 331.5.024.5:331.2

І. Шкіндюк

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ ЗАЙНЯТОСТІ В РЕГІОНІ

Розглянуто сутність та класифікацію програм зайнятості населення. Показано місце і роль органів державного управління, які беруть участь у формуванні регіональної політики зайнятості населення. Розкрито правові, організаційні, економічні та наукові методи реалізації програм зайнятості.

Ключові слова: органи державного управління, державна політика зайнятості, національні та регіональні програми зайнятості населення, регіональний ринок праці.

Розбудова незалежної правової держави, що відбувається в Україні, та реформування системи управління зумовлюють зростання ролі територій у здійсненні основних напрямків соціально-економічної політики. На сьогодні значно розширюються функції і завдання регіонів щодо формування ринку праці, забезпечення зайнятості населення і раціонального використання людських ресурсів. Формування соціально-орієнтованої ринкової моделі зайнятості передбачає комплексну, цілеспрямовану і виважену державну політику зайнятості, яка має здійснюватися шляхом розробки та впровадження національної та регіональних програм зайнятості.

У ст. 3 Закону України “Про зайнятість населення” одним із основних принципів державної політики зайнятості населення визначено координацію діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямами економічної і соціальної політики на основі державної і регіональних програм зайнятості. Саме тому ефективність державної політики зайнятості населення потребує здійснення комплексу заходів, чіткої послідовності та узгодженості дій з використанням певних засобів, принципів та методів, що у сукупності визначають системний підхід у справі державного управління процесом зайнятості населення [1]. Це і зумовлює актуальність нашого дослідження. Важливе значення для розробки наукових досліджень щодо державних і регіональних програм зайнятості населення мають праці вітчизняних учених: Д. Богині, В. Васильченка, К. Зайцевої, Д. Зоїдзе, С. Гудзинського, Я. Діденка, І. Кравченка, Е. Лібанової, В. Онікієнка, В. Петюха, А. Мельника, О. Мордвінова, Н. Нижник, в яких із наукових позицій обґрунтовується потреба системного управління зайнятістю населення, ефективного використання трудового потенціалу суспільства. Однак у цих наукових дослідженнях недостатньо розкриті особливості формування і реалізації регіональних програм зайнятості населення. Метою статті є розкриття сутності процесу розробки регіональних програм зайнятості (на прикладі Івано-Франківської області) та визначення шляхів і методів їх реалізації.

Необхідно зазначити, що програми зайнятості допомагають об'єднати для вирішення проблем зайнятості зусилля працівників органів державної виконавчої влади, державної служби зайнятості, представників профспілкових організацій та організацій роботодавців. Програми зайнятості населення, на нашу думку, необхідно класифікувати за комплексом класифікаційних ознак: спрямованістю, територіальними масштабами, термінам дії, рівнем комплексності. Програми

охоплюють як окремі категорії населення, передусім маргінальні групи: молодь, жінок, інвалідів, так і специфічні на випадки загрози безробіття, зумовлені економічною або іншою ситуацією (демографічним, політичним, стихійним лихом тощо). У розвинутих країнах більшість програм зайнятості стосуються певних категорій населення, які потребують підтримки й допомоги [2]. В Україні діють довготермінові, середньотермінові і короткотермінові (однорічні, шестимісячні, квартальні) програми. Вони розробляються на державному та регіональному рівнях і є взаємопов'язаними. Метою державних і регіональних програм зайнятості є сприяння зайнятості населення, задоволення потреб громадян у праці.

При визначенні пріоритетних напрямів регіональної політики зайнятості населення беруться до уваги соціальні, демографічні, виробничі та інші проблеми, вирішення яких має сприяти загальному соціально-економічному піднесенню регіонів [3]. Державні і територіальні програми зайнятості населення спрямовані на:

- сприяння розвитку і структурній перебудові економіки, створення умов для спрямування вивільнюваних працівників, насамперед на рентабельні виробництва та в пріоритетні галузі економіки;

- попередження розвитку безробіття і його скорочення шляхом підвищення економічної зацікавленості підприємств та організацій у створенні додаткових робочих місць, переважно з гнучкими формами зайнятості;

- удосконалення системи відтворення робочої сили водночас із збільшенням числа робочих місць, поліпшенням професійної орієнтації, підвищенням кваліфікації працівників та ефективності використання трудових ресурсів;

- захист безробітних та їх сімей від негативних наслідків безробіття і забезпечення зайнятості громадян, які потребують соціального захисту та не спроможні конкурувати на ринку праці;

- формування кадрової, матеріальної, інформаційної, фінансової та науково-методичної бази державної служби зайнятості;

- заходи сприяння зайнятості населення, яке проживає у сільській місцевості.

Спеціальні галузеві програми зайнятості населення призначені для вирішення на рівні окремих галузей і підприємств проблем прихованого безробіття, сприяння продуктивній зайнятості працівників та практичній реалізації диференційованого підходу щодо окремих підприємств із урахуванням державної політики структурної перебудови, санації державних підприємств і заходів державної політики на ринку праці.

В Україні вперше державна програма зайнятості населення як елемент довготермінової стратегії формування соціально-ринкової моделі управління ринком праці була розроблена на 1995 р. Підписання Указу Президента України № 958/99 від 03.08.1999 р. ознаменувало собою новий етап цієї роботи: було схвалено Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р. Завдання формування конкурентноспроможного ринку праці конкретно було сформульовано Указом Президента України “Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні” №1073 від 11.07.2005 р. та Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року” № 922 від 05.07.2006 р. Ще виразніше курс на формування конкурентноспроможного ринку праці взято саме тепер. Основним завданням державної політики зайнятості на 2007 – 2008 рр. є забезпечення реалізації ідеї створення конкурентних переваг національного ринку праці.

У програмах зайнятості населення узагальнюються конкретні заходи щодо створення відповідного правового, організаційного та методичного їх забезпечення [4]. Вони визначаються за такими напрямками:

- застосування диференційованого підходу щодо збереження робочих місць;
- обґрунтування шляхів реалізації політики зайнятості, зокрема в програмах громадських робіт, сприяння зайнятості молоді, відродження села тощо;
- регулювання трудових міграцій;
- забезпечення додаткових гарантій зайнятості населення окремим категоріям громадян;
- сприяння професійній мобільності;
- розвиток соціально-трудова відносин;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази щодо розвитку ринку праці;
- сприяння зайнятості шляхом розвитку соціального партнерства.

У програмах також обґрунтовується наукове, організаційне, правове і фінансове забезпечення усіх запланованих заходів та необхідність контролю щодо їх реалізації. Заходи, розроблені у програмах, передбачають забезпечення сприятливих податкових, інвестиційних, фінансово-кредитних та інших умов господарювання для підприємств усіх форм власності.

Формування державної програми зайнятості має подвійне спрямування. З одного боку, вона розробляється знизу і є узагальненням територіальних програм [5]. З іншого боку, державна програма зайнятості формується зверху, узагальнюючи завдання, які можуть визначатися тільки на загальнодержавному і міжрегіональному рівнях [6]. Це здійснюється шляхом розроблення законодавчих актів, удосконалення системи управління, координації фінансових витрат на реалізацію заходів економічної і соціальної політики у сфері зайнятості, підвищення рівня її наукового обґрунтування. Важливим є об'єднання річного та довготермінових підходів до програмування зайнятості населення, як це передбачено ст. 14 Закону України “Про зайнятість населення”.

Основна мета територіальних програм зайнятості – сприяння працевлаштуванню та раціональній суспільнокорисній зайнятості працездатного населення і запобігання масовому безробіттю шляхом провадження активної політики на ринку праці та подання соціальної та матеріальної підтримки громадянам, що потребують соціального захисту. Територіальні програми зайнятості всіх територіально-адміністративних одиниць України є складовою державної програми зайнятості. Тому вони розробляються за типовими єдиними формами і у встановлений термін із обов'язковим дотриманням принципів системного підходу до вирішення проблем зайнятості [7]. Для цього Державним центром зайнятості готуються методичні рекомендації щодо розробки територіальних програм зайнятості населення областей. Перші методичні рекомендації були затверджені Наказом Міністерства праці № 53 від 23.07.1993 р. У 1996 р. до них було внесено певні зміни. Через те, що у 2000 р. закінчувався термін дії Державної програми зайнятості на 1997 – 2000 рр., підготовка до розробки нової програми почалася з випуску нових методичних рекомендацій, які б відповідали змінам у соціально-економічному розвитку України і сучасному становищу на ринку праці. Такі рекомендації були підготовлені до кінця першого півріччя 2000 р. і 7 березня 2001 р. затверджені Законом України “Державна програма зайнятості населення на 2001 – 2004 рр.” № 3076-III.

Основні завдання, на вирішення яких спрямовані державна і територіальні програми зайнятості, обґрунтовані і викладені у п. 2 ст. 14 Закону України “Про

зайнятість населення”. Місцеві органи державної виконавчої влади та державної служби зайнятості були зобов’язані вирішувати ці завдання відповідно до умов свого регіону, керуючись розробленими єдиними методичними вимогами. Для підготовки “Державної програми зайнятості населення Івано-Франківщини на 2001 – 2004 роки” розпорядженням облдержадміністрація № 402 від 01.07.2004 р. [8] був затверджений склад робочої групи для організаційно-методичного керівництва розробкою і реалізацією програми та визначена відповідальність управлінь економіки, промисловості і розвитку підприємництва, сільського господарства і продовольства, праці та соціального захисту населення, освіти і науки, у справах сім’ї та молоді, ради профспілок області за строки і якість розроблених заходів і форм програми зайнятості. У підготовчий період проводилось навчання керівників робочих груп міського і районного рівнів, працівників управлінь місцевих органів державної виконавчої влади, які безпосередньо брали участь у розробці заходів і форм програми із забезпеченням розробників програм необхідними нормативно-методичними матеріалами.

Основними інформаційними матеріалами для підготовки програм зайнятості є: проекти програм зайнятості адміністративних районів і міст області [9], матеріали галузевих управлінь та відділів, державної служби зайнятості, дані і прогнози соціально-економічного розвитку території [10]. Структура територіальних програм зайнятості Івано-Франківської області включає аналіз становища на регіональному ринку праці і практичні дії щодо сприяння зайнятості та соціального захисту населення, які передбачають заходи щодо стабілізації сфери прикладання праці та сприяння зменшенню прихованого безробіття, створення додаткових робочих місць, сприяння приватному підприємництву та самозайнятості, регулювання трудової міграції, удосконалення системи професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації вивільнюваних працівників і незайнятого населення, удосконалення інфраструктури ринку праці, розвиток служби зайнятості, нормативно-правове і фінансове забезпечення програм, управління реалізацією програм і контроль за її виконанням.

Підготовлений робочою групою проект регіональної програми зайнятості надсилається до Міністерства праці та соціальної політики України та Державного центру зайнятості, які його розглядають і узгоджують із прогнозом соціально-економічного розвитку країни, проектом Державної програми зайнятості та з питаннями, які потребують вирішення в народногосподарському, державному масштабі. Зокрема, уточнюються питання фінансового забезпечення передбачених заходів, джерела фінансування витрат.

Скорегований проект регіональної програми зайнятості в місячний термін погоджується з місцевими профспілковими об’єднаннями, об’єднаннями роботодавців, управліннями державної виконавчої влади та місцевого самоврядування міста Івано-Франківськ та районів області, виконавцями відповідних заходів і Координаційним комітетом сприяння зайнятості населення. Затверджений в обласній державній адміністрації він не пізніше 15 січня того року, що прогнозується, надсилаються до Міністерства праці та соціальної політики України для організації контролю на державному рівні за реалізацією заходів програми.

Для реалізації довготермінових програм щорічно затверджуються плани дій, які деталізують заходи та уточнюють базові показники ринку праці. У порівнянні із засобами, які мають у своєму розпорядженні центральна та місцева влади у

розвинутих країнах світу, фінансові, матеріальні та кадрові ресурси, які мають у своєму розпорядженні відповідні державні органи України, щодо розробки і проведення політики зайнятості, у край обмежені. Тому якісно іншого значення набуває правильний вибір пріоритетів [11]. Для реалізації програм зайнятості використовуються певні правові, організаційні, економічні та наукові важелі. Вони забезпечують управління ринком праці та стимулювання зайнятості населення.

Правові заходи базуються на законодавчих та нормативних актах, а також урядових розпорядженнях, постановах, інструкціях, які юридично регламентують відносини зайнятості, діяльність служб зайнятості тощо [12]. Це, насамперед, Кодекс законів про труд України; Закони “Про зайнятість населення” (1991 р.) із змінами та доповненнями, “Про оплату праці” (1995 р.), “Про профспілки” (1999 р.), “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” (2000 р.) тощо. На основі законодавчих актів Кабінетом Міністрів України було видано низку постанов і інструкцій, які створюють нормативну і методичну базу для вирішення практичних питань зайнятості. Серед них важливе значення мають Постанови Кабінету Міністрів України про затвердження положень: “Про державну службу зайнятості”, “Про порядок реєстрації громадян як безробітних”, “Про організацію оплачуваних громадських робіт”, “Про Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття”, “Про державну інспекцію праці Міністерства праці України”, “Про інспекцію по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення”.

Заходи щодо реалізації програм зайнятості на територіальному рівні враховують необхідність сприяння будь-яким формам розширення сфери прикладання праці, зокрема створення нових робочих місць, забезпечення умов для розвитку підприємництва та працевлаштування незайнятого населення і безробітних [13]. Вони мають забезпечити державні гарантії зайнятості для окремих категорій населення, поліпшити системи професійної орієнтації, підготовку й перепідготовку кадрів, матеріальну підтримку безробітних та їхніх сімей, організацію громадських робіт тощо.

Їх успішна реалізація значною мірою залежить від ефективності розроблених організаційних заходів. Закордонний досвід свідчить, що однією з основних умов реалізацією програм є опрацювання організаційних заходів. Вони формуються на стадії розроблення проекту програм зайнятості і є формою взаємодії всіх його учасників [14]. Організаційні заходи спрямовані на створення додаткових сфер зайнятості (реструктуризація економіки, створення додаткових робочих місць на державних підприємствах; субсидування створення нових робочих місць у приватному секторі; створення умов для іноземного інвестування, організація громадських робіт; сприяння розвитку малого бізнесу, підприємництва, створення умов для самозайнятості громадян тощо); професійна орієнтація населення, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; посилення територіальної та професійної мобільності робочої сили; застосування гнучких форм зайнятості; надання допомоги в працевлаштуванні; надання допомоги в разі трудової міграції; асигнування коштів на часткове відшкодування безробітним утрати доходів, на забезпечення дочасного виходу на пенсію та інші грошові допомоги. Проте ці заходи не впливають на регулювання попиту і пропозиції робочої сили.

На офіційному ринку праці Івано-Франківської області переважає питома вага застійного безробіття і звільнених за власним бажанням (рівень застійного безробіття (понад рік) у регіоні у 2002 р. становить 43,3%, утримувалася висока

частка безробітної молоді віком до 28 років – 24% та жінок – 65% у структурі безробітного населення. У 2002 р. п'ята частина працюючих за наймом перебувала в режимі неповного робочого дня (тижня). За рівнем безробіття Івано-Франківська область посідає третє місце серед областей Західного регіону України, а за кількістю економічно-активного населення – п'ятнадцяте місце в Україні, тоді як за кількістю населення – тринадцяте [15]. Тому дуже важливою умовою реалізації регіональних програм зайнятості є організація громадських робіт. Зарубіжний досвід свідчить про те, що за допомогою громадських робіт деякі розвинуті країни переборолі 30 – 40 % рівень безробіття [16]. За допомогою організації громадських робіт створюються робочі місця, населення залучається до громадсько-корисної праці в період зниження попиту на робочу силу. Так, у 2003 р. на громадські роботи в Івано-Франківській області було направлено понад 8 тис. осіб. Зрозуміло, що громадські роботи – це вимушений, проте необхідний засіб боротьби з безробіттям. Тимчасові робочі місця створюються переважно у державному секторі і спрямовані на використання праці різних категорій робочої сили, яка не потребує спеціальної підготовки. Громадські роботи регулюють попит на робочу силу і пом'якшують гостроту проблеми безробіття.

Чільне місце серед економічних важелів реалізації регіональних програм зайнятості належить їх фінансуванню. Воно здійснюється переважно за рахунок місцевої частини Державного фонду сприяння зайнятості населення (далі – ДФСЗН), а також за рахунок централізованої частини фонду, коштів місцевих бюджетів, підприємств, установ і організацій. Основні джерела фонду: кошти державного і місцевого бюджетів; обов'язкові відрахування підприємств, організацій та установ; добровільні внески громадських організацій, громадян, зарубіжних фірм; кошти служби зайнятості; цільові фінансові відрахування підприємств та інші надходження. Серед названих джерел надходження коштів головним джерелом є обов'язкові відрахування підприємств, організацій та установ.

Необхідно зазначити, що на відрахування коштів до ДФСЗН впливають: демографічне навантаження на зайняте економічно активне населення, що визначає обсяги різних соціальних фондів; рівень зайнятості та ефективність праці економічно активного населення, від яких залежать обсяги валового внутрішнього продукту та фонду споживання; чисельність і склад незайнятого економічно активного населення, що визначає обсяги витрат на реалізацію програм зайнятості безробітних; розміри допомоги у зв'язку з безробіттям.

Досвід країн із розвинутою економікою свідчить, що інвестиції в людські ресурси зростають, оскільки є необхідною умовою модернізації виробничих систем [17]. Така політика проводиться на рівні як держави, так і окремих господарських об'єктів. У Франції, наприклад, із державного бюджету на зайнятість виділяють 6,8% коштів, а відрахування підприємств, соціальних установ, різні внески за обсягом майже в 1,5 раза перевищують надходження з бюджету. В Україні частка фонду зайнятості у валовому внутрішньому продукті становить приблизно 0,3%, що в багато разів менше, ніж у країнах із розвинутою економікою. Зрозуміло, що в Україні фінансова база для вирішення проблем зайнятості недостатня і не відповідає ситуації на ринку праці, яка різко загострюється через величезний потенціал безробіття.

За кошти Державного фонду зайнятості фінансуються заходи активної і пасивної політики. Співвідношення витрат на ці заходи залежить від стану ринку праці та безробіття, рівня законодавчих гарантій, досягнутого рівня розвитку служби

зайнятості. За рахунок фонду передбачено фінансування створення нових робочих місць на територіях пріоритетного розвитку регіону, створення нових робочих місць понад встановлену квоту для категорій населення, що потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці, участь шляхом прямого інвестування у створенні власних підприємств, установ і організацій державної служби зайнятості, надання безпроцентної позики безробітним для зайняття підприємницькою діяльністю, частини витрат на організацію громадських робіт.

Доцільно зауважити, що після 1996 р., коли Державний фонд сприяння зайнятості населення став фондом (далі – Фонд), кошти якого фактично увійшли до Державного бюджету України [18], фінансування цих заходів значно ускладнилося. Згідно зі ст. 8 Закону України “Про страхування на випадок безробіття”, кошти Фонду з 2001 р. не включалися до складу Державного бюджету України. Сума витрат на реалізацію регіональних програм зайнятості узгоджується з можливими обсягами надходження до Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування відповідно до ст. 22 Закону України “Про зайнятість населення”. У програмах зайнятості населення Івано-Франківської області, розроблених облдержадміністрацією, також передбачені витрати на профорієнтацію, професійну підготовку та перепідготовку різних груп незайнятого населення, виплату допомоги по безробіттю, матеріальної допомоги по безробіттю та надання одноразової матеріальної допомоги безробітним і членам їх сімей.

Помітну роль серед економічних важелів реалізації програм зайнятості відіграє структурно-інвестиційна політика, яка в сучасних умовах реалізовується за допомогою заходів із кредитної, амортизаційної, податкової політики і впливає переважно на поточний попит регіональних ринків праці [19]. Саме через вибір пріоритетів інвестиційної політики відбуваються зміни основних структурних співвідношень зайнятості, істотно вплинути на які на сьогодні можуть не будь-які інвестиції, а лише інновації, тобто принципово нові технології, форми організації виробництва та праці. Вирішення проблем інвестиційного процесу як чинника забезпечення ефективної зайнятості потрібно здійснювати з урахуванням єдності регіональної та галузевої структур господарських сил, адже їх нераціональне розміщення, ігнорування регіональних особливостей відтворення трудового потенціалу може призвести до незбалансованості відтворення робочих місць і трудових ресурсів, неефективного їх використання.

До наукових заходів і щодо реалізації програм зайнятості належать поточні наукові дослідження Прикарпатського університету та Науково-дослідного центру з проблем зайнятості населення та ринку праці. Деякі з них розглянуто і схвалено в органах державної влади. До таких належать: “Формування моделі управління ринком праці України в перехідний період (теорія і практика)”, Концепція професійної орієнтації населення, Концепція професійної підготовки і перепідготовки незайнятого населення, Методичні рекомендації з розрахунку балансу національного ринку праці тощо.

Висновки

Отже, держава володіє досить широким діапазоном різноманітних методів та важелів реалізації політики зайнятості як на національному, так і на регіональному ринку праці. І тільки збалансованість інтересів між суб’єктами ринку праці та всіма зацікавленими сторонами, ефективне використання виробничого потенціалу регіону, посилення інноваційної складової структурних перетворень в економіці дадуть змогу сподіватися на позитивне вирішення проблем зайнятості населення, що

склалися в регіоні. При розробці нових програм зайнятості населення необхідно більшу увагу приділяти проблемі довготривалого безробіття. Кількість осіб, що мають статус безробітних більше одного року, постійно збільшується. А оскільки власне довготривале безробіття має найважчі соціальні та економічні наслідки, то заходи щодо його зниження повинні бути пріоритетами таких програм. Програми зайнятості повинні передбачати також більш активні заходи щодо економічного розвитку та реформування ринку праці. Подальша розробка і реалізація регіональної політики зайнятості неможлива без належної уваги до окресленої проблеми з боку держави.

Література

1. Діденко Я. О. Формування ефективної державної політики зайнятості в Україні / Я. О. Діденко // Україна: аспекти праці [Текст]. — 2002. — № 2. — С. 3—7.
2. Таршина О. Державна політика зайнятості в зарубіжних країнах / О. Таршина // Вісник НАДУ [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 467—472.
3. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості [Текст] / В. С. Васильченко. — К. : КНЕУ, 2005. — 252 с.; Качан Є. П. Принципи та методи формування регіональної політики ринку праці / Є. П. Качан // Зайнятість та ринок праці [Текст] : наук. зб. — Вип. 15. — К. : [б. в.], 2001. — С. 3—16.
4. Заяць Т. А. Регіональна політика ринку праці та зайнятості населення: механізми формування і реалізації / Т. А. Заяць // Регіональна політика [Текст]. — 1997. — № 3. — С. 83—88.
5. Ковальський В. Регіональний ринок праці та особливості його формування та регулювання / В. Ковальський // Україна: аспекти праці [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 3—8.
6. Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001 – 2004 роки : Закон України // Праця і зарплата [Текст]. — 2002. — № 17. — С. 4—11.
7. Фірсова С. Г. Управління зайнятістю: системний підхід / С. Г. Фірсова // Формування ринкових відносин в Україні [Текст]. — 2006. — № 12. — С. 162—166.
8. Про затвердження плану дій на 2004 рік щодо виконання в області Державної програми зайнятості населення на 2001 – 2004 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Івано-Франківської ОДА № 402 від 01.07.2004 р. // Режим доступу : www.if.gov.ua.
9. Про заходи щодо виконання завдань Програми соціально-економічного та культурного розвитку Надвірнянського району на 2006 рік [Електронний ресурс] : Розпорядження голови Надвірнянської райдержадміністрації № 118 від 09.06.2006 р. // Режим доступу : www.if.gov.ua.
10. Гудзеляк І. Економіко-географічні аспекти зайнятості і безробіття населення Івано-Франківської області / І. Гудзеляк // Наукові записки ТНПУ [Текст]. — 2005. — № 2. — С. 102—106. — (Серія: Географія).
11. Проданова І. Причини безробіття та аналіз ринку праці Івано-Франківської області / І. Проданова // Науковий вісник Прикарпатського університету [Текст]. — 2001. — № 2. — С. 129—133. — (Серія економічних наук).
12. Аналіз державної політики зайнятості в Україні [Текст] / М. Кузьмин, Ю. Кузьмин, О. Купець. — К. : Міленіум, 2003. — 64 с.
13. Ковальова Н. О. Сучасні елементи механізму регулювання ринку праці / Н. О. Ковальова // Формування ринкових відносин в Україні [Текст]. — 2003. — № 9. — С. 94, 95.

14. Запара С. Шляхи забезпечення продуктивної зайнятості в Україні / С. Запара // Право України [Текст]. — 2005. — № 11. — С. 72—75.

15. Зелінська Г. О. Регіональні особливості формування, оцінювання та використання людського капіталу [Текст] / Г. О. Зелінська, У. Я. Садова, Я. С. Вітвицький. — Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2006. — 124 с.

16. Правільєв О. В. Проблеми зайнятості населення та основні напрямки їх вирішення / О. В. Правільєв // Формування ринкових відносин в Україні [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 7. — К. : Наук.-досл. екон. ін-ут, 2004. — С. 56—60.

17. Зелінська Г. О. Проблеми зайнятості та ринку праці й можливі шляхи їх вирішення / Г. О. Зелінська // Соціально-економічні дослідження в перехідний період [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 35. — Львів : НАН України ; ІРД, 2002. — С. 259—267.

18. Дема Д. І. Державне регулювання соціального захисту населення в країнах із ринковою економікою / І. Д. Дема // Фінанси України [Текст]. — 2000. — № 9. — С. 59—62.

19. Волкова О. В. Організаційно-економічний механізм регулювання регіональних ринків праці: зарубіжний досвід / О. В. Волкова // Формування ринкових відносин в Україні [Текст]. — 2006. — № 12. — С. 135—141.

I. Shkindyuk

PECULIARITIES OF FORMING AND REALIZATION OF THE EMPLOYMENT PROGRAMS AT THE REGION

Essence and classification of the population employment programs is considered. The place and role of public administration bodies, which take part in regional employment policy formation are shown. The legal, organizational, economic and scientific methods of the employment programs realization are exposed.

Key words: public administration bodies, public policy of employment, national and regional programs of population employment, regional labour-market.

УДК 338.43.02:94(477)

Я. Малик

ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

На основі багаточисельних джерел та літератури висвітлено роль і місце аграрного питання у політиці Західноукраїнської Народної Республіки (далі – ЗУНР), ставлення різних політичних партій до його вирішення, розглянуто різні законопроекти аграрної реформи. Проаналізовано закон про аграрну реформу ЗУНР, прийнятий 14 квітня 1918 р.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, аграрна політика, політичні партії, аграрна реформа.

Вирішення аграрного питання було одним із основних кожної революції. Селянство, яке прагнуло одержати землю, в силу цієї причини ставало активною рушійною силою кожної революції. Це особливо актуально для національно-демократичної революції в Галичині, аграрному краї, в якому селянство становило понад 80% і терпіло як соціальний, так і національний гніт. Питання про те, як вирішувалося аграрне питання в Західноукраїнській Народній Республіці, якою була політика Української Національної Ради (далі – УНР) та Державного Секретаріату ЗУНР має актуальне наукове значення.

Дослідження питання аграрної політики ЗУНР має невелику історіографію, яку почали досліджувати лише в умовах незалежної України. Це питання порушували в своєму підручнику Я. Малик, Б. Вол та В. Чуприна [1], у наукових дослідженнях – М. Литвин та К. Науменко [2], С. Макарчук [3]. Змістовною є стаття О. Павлишина [4]. Однак низка питань залишилися поза увагою дослідників.

Метою статті є на основі вже існуючих праць та нововиявлених документів всебічно висвітлити державну аграрну політику ЗУНР, а також розкрити роль політичних партій у її здійсненні.

Західноукраїнське село було знищене в результаті воєнних дій, що відбувалось на цій території. Тому з проголошенням ЗУНР здійснення аграрної реформи та надання допомоги селу у його відбудові мало найактуальніше значення.

5 листопада 1918 р. Українська Національна Рада в опублікованій програмній Декларації проголосила про створення демократичної держави. Зразу ж після досягнення військово-політичної стабільності передбачалося скликання парламенту, який повинен прийняти справедливу земельну реформу, згідно з якою поміщицькі землі перейшли б у власність малоземельних і безземельних селян. “Український парламент, – підкреслювалося у ній, – що вибереться і збереться зараз, як тільки край успокоїться, переведе справедливу аграрну реформу, силою котрої земля великих земельних дібр перейде на власність малоземельних і безземельних” [5].

Органи влади ЗУНР на місцях намагалися до здійснення аграрної реформи зберегти майно від пограбування та “чорного періоду”. У листі до Львова представник Перемишльської повітової Національної Ради ЗУНР писав: “Подаючи про утворення республіки, муситься за основу взяти аграрну реформу і вівзвати людей, щоби будучого народного майна не нищити” [6]. Від грабунків, нападів на двори та самовільної вирубки лісів застеріг представників сільських громад Дрогобицького повіту на нараді 4 грудня 1918 р. діяч Української Національної Ради В. Панейко [7].

Здійсненням аграрної політики в ЗУНР займався Державний Секретаріат земельних справ. Йому доручалося здійснювати контроль за сільським господарством та підготувати проведення земельної реформи. Для розробки проекту реформи при Секретаріаті було створено окрему комісію, в яку ввійшли фахівці з сільського господарства, юристи та деякі члени Української Національної Ради [8], яку очолив І. Макух.

У ЗУНР створювалася певна структура управління сільським господарством. Державному Секретаріату земельних справ підпорядковувалися рільничі референти при державних повітових комісаріатах, які поступово переросли у земельні відділи. Земельні відділи разом із громадськими рільничими комісіями підпорядковувалися повітовим рільничим комісіям. Рільничі референти повинні були співпрацювати з лісовими інспекторами та управами державних маєтків [9].

Правителі ЗУНР добре розуміли актуальність і значимість аграрної проблеми. Над нею працювали усі політичні партії. Різними політичними діячами, депутатами Української Національної Ради, їх групами було підготовано декілька проектів закону про земельну реформу [10], які детально обговорювалися в земельній комісії та на засіданнях Української Національної Ради. Депутати з великою відповідальністю ставились до вирішення цього важливого питання, зважаючи на міжнародне становище.

Однак головним першочерговим завданням Державного Секретаріату земельних справ в умовах розорення війною західноукраїнського села, коли ще не було ухвалено аграрної реформи, було не допустити зниження, а за можливості і збільшити виробництво сільськогосподарської продукції. Згідно з розпорядженням Секретаріату земельних справ кожний земельний власник, незалежно від величини земельної власності зобов'язаний був обробити свою землю. Якщо власник не міг обробити, то громадська рільнична комісія була зобов'язана передати його землю в оренду будь-кому іншому. Орендну плату в цьому випадку одержував власник. Коли ж власник міг, але не хотів обробити землю, тоді землею розпоряджалися громадська рільнична комісія з передачею орендної плати на користь держави. Це ж стосувалося і надлишків інвентаря. На закупівлю посівного матеріалу уряд ЗУНР виділив 10 млн. грн. допомоги [11].

Важливим кроком стала запропонована земельною комісією Українській Національній Раді резолюція щодо забезпечення весняних польових робіт. Постанова зобов'язувала Державний секретаріат видати таке розпорядження: 1. Дотримуватися дотеперішнього виду сільськогосподарських культур; не залишати ґрунти необробленими. 2. Закликати власників надалі обробляти свої землі. 3. У випадках, коли власники не бажали чи не могли забезпечити обробіток землі, доручити його організацію громадським і повітовим комісіям. 4. Останні могли здавати такі ділянки в оренду. Розмір чиншу громадська комісія мусила узгоджувати з орендарем, а згодом ще затверджувати угоду в повітовій комісії. Отримані кошти скеровувалися до державної скарбниці [12].

Заходи зі стабілізації сільськогосподарського виробництва мали позитивне значення, але не могли задовольнити селянство, яке в умовах революції радикалізувалося надзвичайно швидко і вимагало негайного вирішення аграрного питання шляхом розподілу поміщицької землі. У деяких повітах (Богородчанському, Бродівському, Збаразькому, Косівському, Печеніжинському, Яворівському тощо) цей розподіл почався стихійно. Знетерпеливлене тривалим очікуванням реформи галицьке селянство збиралося на сходки, де самочинно виносило рішення про

розподіл земель. Наприклад, у Яворівському повіті на селян вирішили давати “по 15 моргів землі українцям, які служать у війську, а іншим селянам – українцям – тільки чотири” [13]. Селяни деяких сіл у Яворівському, Калуському, Дрогобицькому повітах громили поміщицькі мастки, ділили реманент, продовольчі запаси. Часто у цьому їм допомагало військо, яке перебувало у цій місцевості [14].

Дії галицького селянства легко зрозуміти: окрім гострого земельного голоду воно у той час терпіло (зрештою, як і жителі міст) велику нестачу продуктів, а часто й голод. Адже багаторічні військові дії, безконечні реквізиції воюючих армій доценту підірвали економіку, господарство краю. Про це свідчили численні просьби про матеріальну допомогу [15].

Діячі ЗУНР добре розуміли актуальність і значимість аграрного питання. Як згадували учасники подій, “земельна справа займала найбільше праці Української Національної Ради. Над нею працювали усі політичні партії і окрема комісія в УНРаді” [16].

Перший проект основ аграрної реформи, складений земельною комісією при Раді Державного Секретаріату й оголошений С. Голубовичем 4 лютого 1919 р. на пленарному засіданні Української Національної Ради був тезовим. Він передбачав: 1) вивчення більшої земельної посілості шляхом викупу; 2) узаконення приватної власності; 3) встановлення мінімуму угідь, які не приватизовуються; 4) обмеження прав наслідування й обкладання боргом; 5) передання великих лісових комплексів у державну власність; 6) закріплення права набувати землю лише за безземельними і малоземельними; 7) сплата за землю шляхом індемнізації (кредитної сплати) [17].

10 лютого 1919 р. за пропозицією о. С. Онишкевича склад земельної (аграрної) комісії було розширено до 25 осіб (14 селян, 5 правників, 3 священники, 2 вчителі, 1 інженер). Тоді ж головою земельної комісії замість І. Макуха було обрано Л. Бачинського, заступника голови Української Національної Ради [18].

Різними політичними діячами, партіями, групами депутатів було складено декілька проектів закону про земельну реформу, які детально обговорювалися в земельній комісії та на засіданнях Української Національної Ради. До комісії було надіслано проекти земельних законів А. Онищука, І. Поповича, додаткові пропозиції А. Артимоновича, С. Онишкевича та Крушельницького [19]. Детальніше було опрацьовано законопроекти діячів Української республіканської партії (далі – УРП) Л. Бачинського і С. Даниловича. Перший передбачав поділ великої земельної власності й передачу землі лише тим, які на ній працюють, у тих розмірах, які вони здатні обробити разом зі своєю родиною. З цією метою належало примусово викупити землю від власників земельних угідь, більших за визначений максимум. Тим, хто не міг заплатити, надавалося відтермінування на 10 – 50 років [20].

Аргументуючи необхідність передати землю у приватну власність із правом спадковості, Л. Бачинський вказував на непевність військово-політичного становища Західної області Української Народної Республіки (далі – ЗОУНР). За умов загрози окупації галицьких земель поляками, росіянами, румунами чи угорцями питання, в чіїх руках опиниться державна власність, ставало проблематичним. Автор проекту заперечував проти передачі землі у спільну власність громади, стверджуючи, що через притаманний галицькому селянству індивідуалізм такі господарства будуть занедбані [21]. Окрім Л. Бачинського, це обговорили і підписали ще 10 депутатів [22].

Проект С. Даниловича передбачав передачу земель великої власності в “народний земельний фонд” для колективного господарювання. Відшкодування

власникам планувалося встановити за ціною вартості землі в регіоні на 1913 р. Верхню межу, з якої мало починатися вивласнення, у проекті було визначено у розмірі 50 – 100 моргів. Землями “народного земельного фонду” в громадах мали розпоряджатися громадські земельні ради, обрані всім місцевим рілньничим населенням шляхом загального рівного голосування. Вони зобов’язувалися організувати спілкове господарювання, дбати про інвентар, вести облік [23].

На пленарних засіданнях Української Народної Ради точилися дискусії щодо аграрних законопроектів. У дебатах 4 – 15 лютого 1919 р. всі виступаючі обстоювали узаконення приватизації. Більшість із них висловилися проти того, щоб відбирати землю в заможних селян, домагалися збереження середньої земельної власності [24].

Лютневі дискусії одночасно виявили різні підходи до аграрної реформи, які було неможливо зразу узгодити. Тому пленарні засідання Української Національної Ради відклали до другої половини березня 1919 р. Три проекти реформи (урядової комісії, С. Даниловича та Л. Бачинського) Державний секретаріат внутрішніх справ зобов’язався розповсюдити по селах для обговорення [25].

Депутати, будучи поміркованими політиками “австрійського” виховання, діяли надзвичайно обережно. Лідери ЗУНР зважали як на внутрішні, так і на зовнішні фактори. “Земельна реформа, – писала з цього приводу урядова газета “Республіка” на початку квітня 1919 р., – заважить на взаємних відносинах до сусідів та дальших держав... Від реформи буде залежати їх прихильний чи ворожий настрій до нас. Отже, Ленін чи Відзон. Коли ми не рішені, то виявимо о много більшу політичну зрілість, коли сей проблем відложимо ще на тиждень чи два” [26].

Дискусії проводилися з різних аспектів проведення аграрної реформи, її суті і способу проведення, зокрема щодо надання селянам землі за викуп чи без нього. Безконечні дискусії, затягування у вирішенні земельної проблеми дуже шкодили справі зміцнення української державності в Галичині. Це породжувало кризу Української Національної Ради та Державного Секретаріату. Аналізуючи це становище, колишній державний секретар військових справ Д. Вітовський на засіданні Української Національної Ради 27 березня заявив: “Національна Рада до тепер нічого не дала ані робітникам, ані селянам, тому викликала незадоволення. Вона повинна розв’язатися...” [27].

Наприкінці березня 1919 р. у Станіславі відбулися з’їзди українських політичних партій Галичини, що визначили їх позицію щодо найактуальніших суспільно-політичних проблем в УНР. Незважаючи на досить гостре обговорення земельного питання, резолюції партійних з’їздів щодо цієї проблеми були доволі загальними. В ухваленій з’їздом Української Народно-Демократичної Партії новій програмі постулати щодо основ земельної реформи були сформульовані так “Вивласнення земель великої посілости, мертвої руки та земельних спекулянтів в цілі наділення ними безземельних і малоземельних хліборобів, передовсім жовнірів української армії та їх родин” [28].

На з’їзді УРП в Станіславі 22 – 23 березня 1919 р. свій проект відстоював С. Данилович. Проект резолюції закликав уряд передати всі землі великої власності та церковних громад за викупом у сумі, необхідній для амортизації іпотеки, але з’їзд таку резолюцію не підтримав. Ухвалена постанова не визначала спосіб передачі землі селянству [29].

На партійній конференції Української соціал-демократичної партії 28 – 29 березня у Станіславі доповідь із земельного питання зробив О. Безпалко. Він

агітував за конфіскацію земельної власності без викупу, а також за спілкове господарювання – проти поділу вивласненої землі [30].

Більш радикальною була резолюція з'їзду Селянсько-робітничого союзу (опозиційного до влади ЗУНР), яка вимагала конфіскувати велику земельну власність та закликала Українську Національну Раду підготувати законопроект, взявши за основу земельний закон Директорії [31].

Як бачимо, провідні західноукраїнські партії уникали у своїх програмних документах конкретизації найбільш гострих питань земельної реформи (зокрема, викупу чи конфіскації земельних угідь).

Зрештою, затягування вирішення соціальних питань, зокрема й аграрного, створювало основу для поширення більшовицьких демагогічних гасел “земля селянам”, “фабрики робітникам”, яким нічого ефективного правителі ЗУНР і УНР протиставити не могли. І хоча на західноукраїнських землях більшовизм у той період, як і у майбутньому, не набув популярності, але й тут він знаходив своїх прихильників. Поширювали більшовицькі ідеї як скеровані у Галичину спеціальними агітаторами, так і розпропагандованими більшовиками галичанами – полоненими колишньої австрійської армії. Саме під впливом більшовицької пропаганди подекуди почалися селянські заворушення, зокрема, в с. Гнилиці Збараського повіту. У середині квітня 1919 р. відбулося повстання робітників Дрогобича, до яких примкнула група солдат місцевого гарнізону [32]. Однак такі виступи були поодинокими.

ЗУНР у той період перебувала у критичному стані. Це добре розуміли робітники й селяни. Вони виявили максимум політичного розуму і не піддалися розпоясаній демагогії більшовиків та їх прихильників, які хотіли за будь – яку ціну викликати рух селянства за негайний збір великої земельної власності і розподіл її за російським зразком періоду жовтня – грудня 1917 р. Однак виступи робітників підштовхнули керівників ЗУНР до прискорення проведення соціальних реформ. Так, 14 квітня Українська Національна Рада у другому і третьому читанні обговорила представлений комісією закон, що визначав основи аграрної реформи. Публікуючи звіт із засідання Української Національної Ради, “Республіка” відзначала: “Вже у кузні земельної комісії вийшов він опертий на компромісі всіх партій, отже в сьогоднішній дискусії принципіальних ріжниць не було. Ухвалу закону прийняла Рада і зібрана публіка гучними оплесками” [33]. А наступного дня ця ж газета опублікувала статтю члена Українська Національна Рада д-ра Р. Перфецького “Історична подія: з нагоди ухвали УНР земельного закону”. “Земельна реформа, що її ухвалила УНРада, – підкреслював автор, – се – сміло сказати можна – діло повного зрозуміння ваги історичного моменту у всіх членів нашої найвищої законодавчої влади, діло повної політичної зрілості наших сторонниць, що в ім'я найвищого добра нації зуміли підвестися над партійні свої програми і цілі через взаємні успуства довели до щасливої роз'язки найважливіше, найбільш пекуче, алі і найтрудніше питання земельної реформи” [34].

Земельний закон для ЗОУНР був опублікований 8 травня 1918 р. у газеті “Республіка”. Закон налічував 33 параграфи; головною метою аграрної реформи було визнано наділення землею малоземельного і безземельного селянства на правах приватної власності. З огляду на це, проголошувалася експропріація й перехід у земельний фонд ЗУНР для подальшого розподілу земель поміщиків, монастирів, єпископів, церков, приватних фундацій і установ, а також тих земель, що не оброблялися власними силами, а також інших маєтностей, що перевищують

необхідний для однієї сім'ї розмір. Останнє означало, що під дію згадуваного закону підпадало землеволодіння заможного селянства, яке використовувало найману працю. Для таких господарств певну верхню межу повинні були на місцях встановити земельні комісії повітів і громад. У власність сільських громад переходили водні ресурси місцевого значення, а також пасовиська і полонини, користування якими в минулому було сервітутним правом. Ліси, води й земельні надра ставали власністю держави.

Частину земель належало зменшити “на цілі громадського господарства держави, громад або загальнокорисних економічних, культурних і добродійних заведень для творення взірцевих господарств, рільничих шкіл” тощо [35].

У зазначеному законі регламентувалися порядок утворення та склад обласної, повітових та громадських земельних комісій. Зокрема, громадські комісії, які повинні були безпосередньо зайнятися розподілом землі, обиралися у складі 6 членів і 3-х їх заступників усіма мешканцями певної громади загальними, рівними, прямими і таємними виборами. Сьомим членом був за посадою начальник (голова) громади. Очолював Громадську комісію обраний з-поміж себе член комісії.

Першочерговість отримання земельних наділів встановлювалася для інвалідів війни, сиріт і вдів. Позбавлялися права на землю дезертири з Української галицької армії та особи, що скоїли злочини проти Української держави та її збройних сил. Положення про експропріацію великої земельної власності вступали в силу одразу після прийняття закону, однак окремі його статті застерігали проти здійснення поділу землі до закінчення військових дій, а також встановлювали покарання за її самочинне захоплення “карою арешту до 6 місяців, з якою може бути получена грошова кара 10 000 корон”. Втрачалось одночасно право на наділ землею [36]. Недоліками цього закону було також те, що в ньому не оговорювався порядок конфіскації землі – з відшкодуванням попереднім власникам чи ні. Не зазначалося у цьому законі про порядок наділення землею безплатно чи за викуп. Ці питання повинен був вирішити майбутній сейм.

Висновки

Отже згадуваний, закон від 14 квітня 1919 р. про основи аграрної реформи ще не означав її реалізації на практиці. Фактично вирішувалося лише одне ключове завдання: здійснювалася ліквідація великого землеволодіння. Звичайно, це було революційним актом. Однак згадуваний закон в ухваленій Українською Національною Радою форми викликав уже в ті часи його критику, особливо на Наддніпрянській Україні, де, згідно з ухваленим Директорією у січні 1919 р. земельним законом, земля конфісковувалася у поміщиків і церкви без компенсації та наділялися нею селяни без викупу. Проте навіть і в такій формі втілити у життя аграрний закон уряд Західноукраїнської Народної Республіки не встиг через польський наступ. Однак історичний досвід розробки аграрного законодавства для окремого регіону держави, відповідно до його специфіки, є актуальним для сучасної України.

Література

1. Малик Я. Історія української державності [Текст] / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. — Львів : Світ, 1995. — 248 с.
2. Литвин М. Історія ЗУНР [Текст] / М. Литвин, К. Науменко. — Львів : Олір, 1995. — 521 с.
3. Макарчук С. Українська Республіка галичан [Текст] / С. Макарчук. — Львів : Світ, 1997. — 272 с.

4. Павлишин О. Підготовка аграрної реформи в ЗОУНР / О. Павлишин // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність [Текст]. — Львів : Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 2000. — Вип. 6 : Західноукраїнська Народна республіка: історія і традиції. — С. 170—183.
5. Український Народе! // Діло [Текст]. — 1918. — 6 листоп.
6. Державний архів Львівської області (далі – ДАЛО). — Ф. 257, оп. 1, спр. 23. — Арк. 28 зв.
7. Перші наради від поручників сільських громад та організацій Дрогобиччини // Дрогобицький листок [Текст]. — 1918. — 13 груд.
8. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки [Текст] / М. Чубатий. — Львів : [б. в.], 1921. — С. 37.
9. Там само. — С. 37.
10. Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка [Текст] / Б. Й. Тищик, О. А. Вівчаренко. — Коломия : Світ, 1993. — С. 71.
11. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки... — С. 37.
12. Перша сесія Українського народного парламенту // Дрогобицький листок [Текст]. — 1919. — 20 січ.
13. ДАЛО. — Ф. 274, оп. 1, спр. 30. — Арк. 280; Спр. 29. — Арк. 15, 24.
14. Там само.
15. Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка... — С. 72, 73.
16. Стахів М. Західня Україна: Нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони в 1918 – 1923 рр. / М. Стахів // Скрентон [Текст]. — 1960. — Т. IV. — С. 75.
17. Друга сесія Української Національної Ради // Нове життя [Текст]. — 1919. — 12 лют.
18. Там само.
19. Там само.
20. Центральний державний історичний архів України у Львові (далі – ЦДІАУ у Львові). — Ф. 581, оп. 1, спр. 96. — Арк. 17—19.
21. Там само.
22. ЦДІАУ у Львові. — Ф. 361, оп. 1, спр. 148. — Арк. 17—19.
23. Краєвий з'їзд У.Р.П. // Народ [Текст]. — 1919. — 13 квіт.
24. Друга сесія Української Національної Ради // Голос з-над Буга [Текст]. — 1919. — 13 марта.
25. Там само
26. Републіка [Текст]. — 1919. — 2 квіт.
27. Там само. — 29 берез.
28. Програма Української Народної Трудової Партії // Голос з-над Буга [Текст]. — 1919. — 8 мая.
29. Наша програма // Народ [Текст]. — 1919. — 30 марта.
30. Павлишин О. Підготовка аграрної реформи в ЗОУНР... — С. 175.
31. Там само. — С. 175.
32. Малик Я. Історія Української державності... — С. 14.
33. Історична подія // Републіка [Текст]. — 1919. — 16 квіт.
34. Републіка [Текст]. — 1919. — 17 квіт.
35. Земельний закон для ЗОУНР // Републіка [Текст]. — 1919. — 8 мая.
36. Там само.

J. Malyk

**STATE AGRARIAN POLICY
OF WEST-UKRAINIAN NATIONAL REPUBLIC**

The role and the place of agrarian questions in policy of WUNR on the basis of numerous sources and literature are described. The attitude of different political parties to solutions of these questions and Law projects of agrarian reform are considered. The Law about Agrarian reform, led by WUNR on April, 14 1918 are analysed.

Key words: West-Ukrainian National Republic, agrarian politics, political parties, agrarian reform.

УДК 35.077

С. Бронікова

РЕФРЕЙМІНГ ЯК КОГНІТИВНА МЕТОДИКА УПРАВЛІНСЬКОЇ ПРАКТИКИ

Визначено рефреймінг як інструмент підвищення професійного рівня кадрів державного управління, зокрема оптимізації їх ментальних стратегій та лінгвоментальних тактик, які виявляються у прийнятті оптимальних управлінських рішень та в ефективній взаємодії з партнерами по комунікації. Розкрито філософське підґрунтя цієї методики, виокремлено її різновиди, запропоновано рекомендації щодо коректного застосування в різних управлінських ситуаціях.

Ключові слова: державне управління, прийняття рішення, нейролінгвістичне програмування, рефреймінг.

*Серйозні проблеми, з якими ми стикаємося, не можна вирішити на тому ж рівні мислення, на якому вони виникли...
Альберт Ейнштейн*

Основного значення у розбудові демократичного суспільства набуває вирішення проблеми ефективного управління, адже це – “динамічна економіка, активна політика, висока мораль і законність” [1]. Оскільки функції цього специфічного виду праці здійснює персонал, то якість управління залежить від “певних його (персоналу. – Б. С.) здібностей, досвіду, майстерності, навичок, умінь і насамперед – умінь приймати ефективні рішення” [2], що вважаємо найактуальнішим чинником, бо саме нестандартні, креативні підходи можуть розірвати замкнене коло, коли “низький життєвий рівень, моральна стомленість, непевність, різке соціальне розшарування суспільства..., зниження морально-ціннісних критеріїв, бюрократизм і корупція в усіх ешелонах державної влади не надихають на високопродуктивну працю, в тому числі й управлінську, а низька ефективність державного управління не дає змоги подолати кризовий стан у суспільстві” [3].

Неабиякий інструментальний ресурс у розширенні професійного потенціалу управління, оптимізації його поведінки напрацьовано в новітній гуманітарній галузі нейролінгвістичного програмування (далі – НЛП), зокрема базова методика рефреймінгу є максимально ефективною в колі управлінської проблематики, її контекстуальної та змістової інтерпретації, у віднайденні оригінальних позитивних рішень, відповідаючи вимогам до творчого підходу, скерованого на повніше використання державними службовцями передових управлінських знань, прогресивних методик і прийомів, висвітлених в основних принципах Закону України “Про державну службу”.

Серед останніх досліджень ефективності управління людськими ресурсами найперспективнішими, на нашу думку, є наукові розвідки, що стосуються розвитку управлінням власного емоційного інтелекту [4, 5], адже найновіші експериментальні результати свідчать, що в системі професійних навичок керівників саме йому належить 70% фахової майстерності, а на технічний інтелект (знання) й управлінські навички припадає всього по 15% [6]. Визначення основних елементів цієї ментальної

риси управлінця (самосвідомість, самоконтроль, самомотивація, емпатія), тобто того, що саме повинен розвивати управлінець, актуалізує необхідність дослідження лінгвоментальних тактик – як це треба робити, що й пропонує комплекс різногалузевих надбань НЛП.

Метою статті є розкриття внутрішніх механізмів рефреймінгової НЛП-методики як інструменту підвищення професійного рівня кадрів державного управління, що передбачає оптимізацію їх ментальних стратегій та лінгвоментальних тактик, які виявляються в адекватному виборі рішення в складних управлінських ситуаціях та в ефективній взаємодії з комунікативними партнерами. Для реалізації поставленої мети необхідно дефінувати поняття рефреймінгу, розкрити філософське підґрунтя цього явища, виокремити його різновиди, запропонувати рекомендації для коректного застосування в різних управлінських ситуаціях.

Поняття “рефреймінг” утворено від англійського frame (структура, рамка, кадр) і позначає зміну фрейму, переміщення певного образу чи переживання до нової рамки на підставі трансформацій сенсової актуальності певних подій і розмежування наміру та поведінки. Термін уведено в 1982 р. американськими вченими: програмістом і лінгвістом Дж. Гріндером і психологом Р. Бендлером (Університет Санта-Круза, штат Каліфорнія) у розробленій ними теорії НЛП. Рефреймінг застосовується при невідповідності контексту як ситуативної рамки повідомлення й безпосереднього сенсу комунікативної поведінки: зміст будь-якої події залежить від того, у яку рамку його вміщено, тобто, змінюючи рамку, можна змінити зміст [7].

НЛП-техніка рефреймінгу базується на гіпотезі про суб’єктивне ставлення людини до подій навколишнього світу, що своєю чергою впливає з ідеї ментальної репрезентації світу, запропонованої ще на початку ХХ ст. Е. Гуссерлем. Вітчизняна дослідниця НЛП Т. Ковалевська зазначає: “запровадження цієї концепції, попри значний часовий інтервал, зумовлено усвідомленням факту, що під час теоретичної та практичної діяльності люди мають справу не безпосередньо зі світом, а з репрезентаціями світу, когнітивними картами і моделями” [8], відповідаючи першому філософському постулату НЛП, запропонованому А. Коржибським: “мапа не територія”, що є й в основі методики рефреймінгу. Відомий спеціаліст із НЛП Р. Ділтс, розвиваючи цю когнітивістську ідею, доводить, що “як людські істоти ми ніколи не зможемо пізнати об’єктивну реальність. Ми можемо знати тільки наше сприйняття реальності... Не об’єктивна реальність, а наші власні “нейролінгвістичні мапи” реальності визначають нашу поведінку, а також те значення, яке ми вкладаємо в неї” [9], що базується на відомому гносеологічному постулаті про відносність істинності людських знань, моделей та теорій, який у середині ХХ ст. отримав підтвердження і в дослідженнях із квантової фізики. Зокрема, всесвітньо відомий фізик Н. Бор у своїх працях зазначав, що навіть сучасна фізика вивчає не так об’єктивний світ, як суб’єктивну реальність людського світобачення [10].

Отже, моделюючи реальність, людина викривлює її і переживає, інтерпретує лише відфільтровану версію дійсності, зміна змісту чи контексту якої зумовлює зміни в поведінці й реакціях особистості. Суть рефреймінга і полягає саме в “баченні речей у різних перспективах або в різному контексті” [11], бо навіть у “найоб’єктивніших” інформаційних повідомленнях подіям у будь-якому разі надається певне значення через уміщення їх у відповідні контекстуальні межі [12].

Ще одним визначальним для рефреймінгу є фундаментальне положення НЛП про те, що будь-яка людина може досягти найвищих результатів і має всі ресурси для саморозвитку, що базується на ідеях самоактуалізації А. Маслоу. У цьому аспекті рефреймінг задіює приховані ресурси організму, реорганізує внутрішні психічні процеси людини і змінює ставлення до самої проблеми, полегшуючи завдяки цьому шлях до намічених результатів через розширення амплітуди можливих стратегій і тактик.

Із зазначеного видно, що ту ж саму ситуацію люди можуть інтерпретувати по-різному, залежно від когнітивно-аксіологічних пріоритетів свого внутрішнього світу, що ілюструє жарт філософа Б. Рассела про себе, наведений Р. Ділтсом у монографії “Фокуси мови”: “я непохитний, ви впертий, він твердолобий телепень” [13]. Використовуючи цю формулу, можна сконструювати подібні приклади: “я справедливо обурений”, “Ви роздратований”, “він з мухи робить слона”; “я все обдумав заново”, “Ви змінили кут зору”, “він не тримає слова”; “я випадково помилюся”, “Ви спотворили факти”, “він страшений брехун”; “я жалісливий”, “Ви м’який”, “він ганчірка”. Отже, рефреймінг можна визначити як один із способів керувати оцінкою одного і того ж факту в межах від негативного до максимально позитивного аксіологічного полюсу, і раніше несприятливий фактор може стати ресурсним для особистості, наприклад звільнення з роботи можна сприйняти не як трагедію, а як початок нового етапу в житті тощо.

Результативність рефреймінгу розширила межі його популярності, зокрема в бізнесі, самоменеджменті, міжособистісному спілкуванні, адже низка прийомів, заснованих на простому принципі “зміни рамки”, пропонує ефективний засіб вирішення різноманітних проблем. Проте “компактність” рефреймінгової методики не знижує складності її практичного застосування, адже природнішою для людини є звичка “згущувати фарби”, діяти однобічно й тенденційно, з першої, егоцентричної позиції сприйняття. Повсякденне ж застосування рефреймінгу перетворює негативну обмежувальну поведінку на оптимальну діяльність, оскільки уможливорює максимальний вибір ситуативних рамок, відкриваючи доступ до незадіяних ментальних ресурсів і сприяючи розвитку так званого горизонтального “розкутого” мислення.

В арсеналі різновидів рефреймінгу найбільш прийнятним для соціо-комунікативної сфери державного управління вважаємо контекстний та змістовий, перший із яких скеровано на зміну контексту події, що визначає трансфер її змісту до іншої ситуації, де подія, відповідно, набуватиме іншого смислу. Вибір оптимальної рамки використовують і як іміджевий інструмент, що “дає змогу той самий факт представити в абсолютно новій інтерпретації” [14], зумовлюючи моделювання об’єкта “в найвигіднішому світлі” [15]. Наприклад, ефективним форматом телевізійної програми про публічного управлінця, що обіймає високу посаду, у свідомості глядачів асоціюється лише з офіційним місцем роботи; відбувається є розмова не у службовому кабінеті, а в домашньому колі, на кухні, в спортзалі тощо (див. “Слабкості сильних” – ТРК ГЛАС. – С. Б.).

Вміння в буденному житті змінювати рамки інтерпретації події називають авторефреймінгом. Типовими прикладами такого, переважно неусвідомленого, процесу є вербальні формули: “подивіться на ситуацію з мого боку”, “це з усіма буває” тощо. Свідоме ж цілеспрямоване використання авторефреймінгу забезпечує й від створення штучних складних ситуацій, уможливаючи контроль над власним станом. Наприклад, підлеглого запрошують до начальника. Його відчуття й поведінка під

час очікування залежать тільки від обраної ним же в цих обставинах “рамки”. Оголосить подяку чи догану? Хоче порадитися щодо вирішення проблеми чи перекласти відповідальність за невиконані кимось завдання? Привітає з днем народження дружини чи доручить завдання на громадських засадах? Лише сама особа обирає певну рамку, що таким чином позначатиметься на поведінці. У період очікування вибір рамки поведінки або сприйняття ситуації анітрохи не впливає на начальника, однак цей вибір, без сумніву, впливає на підлеглого, бо обраний фрейм визначає й “стан розуму”.

Контроль за мисленням, вільне рефреймування складних ситуацій сприяють самовдосконаленню управлінця, який не пристосовується до обставин, а творчо вирішує нагальні проблеми, звільняючись у такий спосіб від стримувальних, обмежувальних моделей мислення. Спеціалісти з НЛП зауважують, що будь-яка “проблема” полягає у рутинному мисленні, а не точному “змісті” реальних труднощів, адже інша людина може побачити в тій самій проблемі перспективні можливості лише тому, що вміщує її в зовсім іншу рамку. Трансформуючи своє сприйняття, можна знайти можливості вибору. Практики НЛП рекомендують якомога частіше запитувати: “що це може означати?; за яких обставин це виглядало б по-іншому?”, адже “сенс інформаційного повідомлення зовсім не є заданим або самоочевидним” і корегується контекстуальною рамкою [16].

Важливим для самовдосконалення управлінця є й розвиток почуття гумору, що безпосередньо пов’язане з рефреймінгом, оскільки жарти, анекдоти побудовані саме за принципом різкої зміни рамки описаної ситуації, що й викликає відповідні реакції. Наприклад:

“Приходить делегація вчителів в Уряд на прийом, скаржиться:

– У нас зовсім немає грошей!

– Нічого страшного. Заходьте!”

Або:

“Дивиться новий українець новини по телевізору. Там віщають:

– Ціни на каву й імпортні коньяки підвищилися в 3 рази.

Новий українець: – Нічого, пили і будемо пити!

По телевізору: – Долар виріс до 20 грн.

Новий українець: – Нічого, купували “Мерседеси”, й будемо купувати!

По телевізору: – Завтра в Києві дощі, похолоднішає до 3 – 5 градусів морозу.

Новий українець: – Дожилися! Що хочуть, те й роблять!”

У напруженому, часто агресивному управлінському середовищі навичка жартівливо поглянути на ситуацію зумовлює миттєву зміну сприйняття конфлікту, адже несподіваний, непередбачений стрибок змісту або контексту, як правило, викликає сміх. Відомий приклад використання гумористичних рефреймінгів успішного управлінця похилого віку: “До вісімдесяти років ти вже знаєш усе... головне – вміти це згадати”. Отже, контекстний рефреймінг як модель стратегічного мислення уможливує вихід із складних кризових ситуацій і на рівні міжособистісних взаємин у межах побутової, фахової та іншої діяльності, і на рівні макросоціальної комунікації (суспільство), увиразнюючи доцільність застосування цієї методики в період складних умов державного управління.

Другий різновид рефреймінгу – змістовий, зумовлений трансформацією сенсу події щодо сталої ситуативної рамки, вважаємо алгоритмом успішних дій і владних стратегічних рішень у державному управлінні. Зокрема, конструктивне використання змістового рефреймінгу актуальне в сучасній медіарепрезентації

соціальних явищ, адже їх емоційне оцінювання має потужний вплив на масову свідомість. Поширеність таких фреймів, як “жертва політичних інтересів”, “перманентні конфлікти, розпал фінансової кризи”, “відсутність стратегічного бачення”, “агресивна непрофесійність, злочинна самовпевненість”, призводить до суспільної напруги, деструктивного й дисоційованого ставлення до ситуації [17]. У державі, яка має безвідповідальну владу, несправедливі, нерівноправні, утаємничені міжнародні домовленості, зруйновані механізми взаємодії гілок влади, хамство як елемент внутрішньодержавної політики, унеможлиблюється прийняття адекватних позитивних рішень, дестабілізується комунікативний паритет “влада – суспільство” [18]. У моделюванні ж конструктивного комунікативного простору, скерованого на активну й результативну діяльність, саме рефреймінг змісту повідомлень увиразнює позитивні перспективи ситуативної ретрансляції, наприклад *говоримо про безвідповідальну владу, однак можливість такої розмови – здобуток демократії, здобуток цієї влади*.

Коли політичний курс розвитку країни визначено, то саме фахівці державної служби, які “знають технології руху” [19], спроможні вирішувати найскладніші проблеми, зокрема переформовуючи їх глибинну сенсову структуру, а в аспекті професійної конфліктології – змінюючи “зміст кризової ситуації” [20]. Майстер НЛП А. Плігін, відзначаючи складність багаторівність такого рефреймінгу, називає його системним [21]. Так, гіпотетично визначивши політичну ситуацію в Україні як стабільну, можна “вивернути зміст” актуальної загальнодержавної проблеми: фінансово-економічна криза – старт українського процвітання. Технологію просування до такого результату описують за допомогою технік системного рефреймінгу: багатопозиційний аналіз ситуації (позиції сприйняття), уточнювальні питання (мета-модель), багатofакторний і багаторівневий аналіз із виокремленням ключового фактора (логічні рівні), виявлення базових настанов у системі (структура переконань і пресупозицій).

Рефреймінг змісту широко використовують й під час проведення наради, специфіка якої передбачає врахування різних поглядів на проблему, згоди у ключових питаннях, адже сенс заходу полягає в його результативності. У цьому аспекті НЛП пропонує застосування так званих рамкових тактик, орієнтованих на узгодження (корекцію) різновекторних смислових інтерпретацій та перспектив. Процедура введення саме рамки результату треба починати з початку зустрічі, що допоможе звіряти мету і результат відносно кожної проблеми: Чого саме ми хочемо від обговорення цього питання, пункту порядку денного? Рамка ж згоди сприяє налаштуванню, приєднанню й веденню модератором колективу до наміченого результату: “я згодний з тим, що нам потрібно X. Можливо, нам корисно додати до цього й Y”. Рамка сумніву в доречності сприяє припиненню несуттєвих міркувань, що економить час проведення наради: Як ці твердження пов’язані з наміченим нами результатом або обговорюваним питанням? Рамка повернення узагальнює й підсумовує думки, висловлені під час обговорення проблеми, або формулює рішення, що вимагає остаточної згоди. Такий прийом допомагає уникнути чергових заперечень, прискорить виявлення подробиць і дасть змогу переконатися в тому, що присутні правильно розуміють свої подальші дії: “отже, ми вирішили, що...”, “давайте переконаємося, що я Вас правильно зрозумів; отже, Ви пропонуєте...”. З метою поліпшення ефективності наради рекомендують або змінювати наведені рамки в доречний момент, або врахувати їх під час складання порядку денного зазначеного заходу. Такий спосіб підготовки здатний істотно оптимізувати будь-яку зустріч чи перемовини.

Отже, теоретично обґрунтована, узгоджена з основними принципами НЛП когнітивна методика рефреймінгу має максимальну практичну скерованість і сприяє вирішенню різноманітних управлінських проблем, прийняттю оптимальних рішень, моделюванню ефективної поведінки державного службовця. Локальні обмеження наукової статті унеможливають опис усіх управлінських проблем із застосуванням контекстного та змістового рефреймінгу, але низка розглянутих – унаочнює той факт, що для вирішення складних загальнодержавних питань найрелевантнішим є рефреймінг змісту, що трансформує всю глибинну структуру проблемної ситуації нелінійної системи державного управління. Для ефективної професійної взаємодії кадрів слугуватиме рефреймінг контексту, що впливає на основні рівні особистості управління: когнітивний – розуміння позитивного наміру; емоційний – зниження емоційної напруги й формування впевненості за рахунок відчуття керованості своїм станом; поведінковий – формування моделі майбутньої альтернативної поведінки державного службовця, що загалом увиразнює необхідність застосування новітніх креативних технологій, скерованих на максимальну оптимізацію галузевої результативності.

Література

1. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика [Текст] : [монографія] / Віктор Вікторович Цветков. — К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. — С. 206.
2. Там само. — С. 208.
3. Там само. — С. 207.
4. Вэттен Д. Развитие навыков менеджмента [Текст] / Вэттен Д., Камерон К. — СПб. : Издательский дом “Нева”, 2004. — 672 с.
5. Нижник Н. Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор? / Нижник Н., Пашко Л. // Соціальна психологія [Електронний ресурс]. — 2005. — №5 (13). — Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=43&c=866>.
6. Там само.
7. Селіванова О. Сучасна лінгвістика [Текст] : [термінол. енцикл.] / Селіванова Олена. — Полтава : Довкілля-К, 2006. — С. 517.
8. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування [Текст] : [монографія] / Ковалевська Тетяна Юріївна. — Одеса : Астропринт, 2001. — С. 62.
9. Дилтс Р. Некоторые психологические аспекты теории относительности [Электронный ресурс] / Дилтс Роберт // Режим доступа http://www.vusnet.ru/biblio/archive/dilts_strategija/.
10. Капра Ф. Дао физики [Текст] / Капра Ф. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000688/index.shtml/>.
11. Алдер Х. НЛП: современные психотехнологии [Текст] / Алдер Хэрри. — СПб. : Питер, 2000. — С. 130.
12. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування... — С. 286.
13. Дилтс Р. Фокусы языка [Электронный ресурс] / Дилтс Роберт // Режим доступа : http://nlp-ist.narod.ru/docs/materials/books/dilts_slight/dilts_slight.html/.
14. Почепцов Г. Г. Имиджология [Текст] / Г. Г. Почепцов. — М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2000. — С. 152.

15. Там же. — С. 157.
16. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування... — С. 286.
17. Бронікова С. А. Моделювальні стратегії медійного дискурсу / С. А. Бронікова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — 2007. — №1. — С. 207.
18. Там само. — С. 208.
19. Мотренко Т. Хоч би яка коаліція сформувала уряд... / Т. Мотренко // Дзеркало тижня [Текст]. — 2006. — № 20 (599). — Режим доступу : <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/599/53496/>.
20. Плигин А. А. Как превратить кризис в выигрыш или провести рефрейминг ситуации [Электронный ресурс] / А. А. Плигин // Режим доступа : <http://vestniknlp.ru/index.php?sid=250&did=893>.
21. Там же.

S. Bronikova

REFRAMING AS A COGNITIVE METHOD OF ADMINISTRATIVE PRACTICE

In the article reframing is defined as an instrument of professional level upgrading of public administration staff, in particular of their mental strategies and lingvomental tactics optimization which are revealed in taking optimal managerial decisions and in effective cooperation with interlocutors. The philosophical basis of this method is exposed, its types are defined, recommendations, how to use it properly in different managerial situations are offered.

Key words: public administration, decision taking, neurolinguistic programming, reframing.

УДК 339.942 : 338.48 (447)

М. Біль

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ

Визначено суть транскордонного співробітництва в галузі туризму. Виділено основні форми транскордонного співробітництва в галузі туризму, використання яких дозволить підвищити ефективність реалізації туристичного потенціалу прикордонних регіонів України. Запропоновано основні напрямки активізації транскордонного співробітництва в галузі туризму між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, туризм, євро регіон, транскордонний туристичний кластер.

Транскордонне співробітництво є однією з характерних ознак сучасних світогосподарських відносин, важливою складовою загальнодержавної політики у різних галузях національної економіки, а також особливою формою зовнішньоекономічної діяльності прикордонних територій.

Процеси налагодження та забезпечення ефективності транскордонних зв'язків для України є надзвичайно актуальними, адже її регіони володіють значним потенціалом такої форми міжнародного співробітництва (більшість областей України та Автономна Республіка Крим є прикордонними).

Особливого стратегічного значення набуває транскордонне співробітництво на західному кордоні України, до якого максимально наблизилися кордони Європейського Союзу (далі – ЄС). Для України на сучасному етапі це означає, що транскордонне співробітництво може стати важливим елементом інтеграції до Європейського Співтовариства, що пришвидшує євроінтеграційні процеси в країні, враховуючи принципи регіоналізації та локального розвитку.

У розвинених європейських країнах нагромаджено значний досвід транскордонного співробітництва. Як наслідок регіони ЄС відіграють важливу роль у формуванні загальноєвропейської політики. Натомість регіони України перебувають на етапі налагодження транскордонних зв'язків із регіонами інших країн. Досвід зарубіжних країн, які вже стали повноправними членами ЄС, свідчить, що співробітництво регіонів країни з регіонами країн європейської спільноти може стати ефективним засобом пришвидшення вступу України до ЄС. З огляду на це, актуальним питанням залишається активізація вже існуючих та налагодження нових зв'язків між регіонами України та регіонами країн ЄС, що мають статус прикордонних. Окрім того транскордонне співробітництво дозволить Україні запозичити досвід розвинених європейських країн щодо політики регіонального розвитку.

Необхідність транскордонного співробітництва регламентовано в ряді нормативно-правових документів. Так, згідно із Планом дій “Україна – Європейський Союз” у частині “Транскордонне та регіональне співробітництво” передбачено розширення контактів та співробітництва на транскордонному та регіональному рівнях із сусідніми новими державами-членами ЄС шляхом

використання можливостей та викликів, що виникають внаслідок розширення ЄС [1]. Незважаючи на декларування важливості транскордонного співробітництва, на сучасному етапі спостерігаємо формальність його зв'язків, що дозволяє говорити про існування ряду актуальних вирішення проблем. З огляду на це, дослідження сучасного стану та перспективних напрямків розвитку транскордонного співробітництва регіонів України та ЄС, основних форм реалізації транскордонних зв'язків є надзвичайно важливими та вимагають постійного відстеження ефективності виконання намічених цілей та стратегічних завдань.

У вітчизняній та зарубіжній літературі, з огляду на сучасні тенденції зовнішньоекономічних орієнтирів, проблемам транскордонного співробітництва приділено достатньо уваги. Особливості транскордонного співробітництва та його значення для соціально-економічного розвитку регіонів вивчали у своїх працях такі вчені, як А. Балян, П. Беленький [2], О. Білорус, В. Буткін, О. Верстяк, В. Гавриленко, С. Жуков [3], Н. Ісакова, В. Кифяк [4], А. Кредісов, М. Ліванець, Н. Мікула [5, 6], О. Мілашовська, П. Нікіфоров [7], М. Смолень, І. Сторонянська [8], І. Студеніков, Р. Федан, О. Філіповська [9], В. Цеханович, І. Школа, Ю. Шолох та інші. Проте їх дослідження дуже мало торкаються особливостей транскордонного співробітництва в галузі туризму як однієї з провідних галузей національної економіки багатьох європейських країн, яка має стратегічне значення для соціально-економічного розвитку України та окремих її регіонів.

Метою статті є визначення суті транскордонного співробітництва в галузі туризму та основних форм його реалізації. Цілями статті є:

- аналіз наукових підходів тлумачення поняття транскордонного співробітництва, визначення позитивних аспектів його впливу на розвиток прикордонних регіонів, а також перешкод, які стримують ефективність співробітництва в галузі туризму;

- огляд нормативно-правової бази, зокрема ратифікованих міжнародних документів, які регулюють відносини транскордонного співробітництва в галузі туризму;

- характеристика основних форм транскордонного співробітництва в галузі туризму, які можуть бути поширеними на території України;

- формулювання пропозицій щодо покращення стану транскордонного співробітництва регіонів України та регіонів країн-членів ЄС у галузі туризму.

У програмах транскордонного співробітництва співпраця в галузі туризму посідає одне з чільних місць, адже туризм для більшості регіонів є стратегічною сферою регіонального розвитку. Доцільність транскордонного співробітництва в туризмі обумовлюється високим ступенем залежності галузі від розміщення на відповідних територіях природно-рекреаційних об'єктів та стану довкілля, які формують туристичну привабливість території, а також специфікою державного регулювання галузі через високу залежність туризму від інших галузей національної економіки. Таким чином, у розвитку туризму на відповідних територіях можуть бути зацікавлені регіони різних країн, які поєднані спільними туристичними об'єктами, проте розділені державним кордоном.

У науковій літературі та діючих нормативно-правових документах трактування змісту транскордонного співробітництва є неоднозначним. У літературних джерелах можна зустріти поняття міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Міжтериторіальне співробітництво не обмежує тип адміністративно-територіальної одиниці, яка є суб'єктом транскордонних зв'язків, тобто це може бути

не лише регіон, але й окремі райони (зокрема, які належать до різних областей країни), міста, інші населені пункти. Міжрегіональне співробітництво є значно ширшим поняттям та передбачає зв'язки між регіонами, що можуть знаходитись як у межах однієї країни, так і в межах різних країн. Міжрегіональне співробітництво набуває ознак транскордонного, якщо його суб'єкти розташовані у різних країнах та мають спільні кордони або географічно наближені один до одного.

Згідно із чинним законодавством України, поняття транскордонного співробітництва визначають як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством [10]. Таке визначення акцентує увагу на тому, що суб'єктами транскордонного співробітництва є передусім державні структури та не враховує, що в сучасних умовах ефективність транскордонних зв'язків значною мірою залежить від участі у відповідних їх формах громадських організацій та суб'єктів бізнесу, які можуть створювати додаткові резерви щодо залучення фінансових ресурсів для реалізації відповідних проектів.

У наукових працях вітчизняних вчених визначення змісту транскордонного співробітництва впливає з особливостей його прояву в різних сферах соціально-економічного життя та міжнародного середовища. Так, В. Кифяк зазначає, що міжтериторіальне і транскордонне співробітництво є важливими інструментами, які формують механізм регіонального розвитку поряд із спеціальними режимами інвестиційної діяльності, вільними економічними зонами, науково-технічними та індустріальними парками [11]. П. Беленський та Н. Мікула визначають транскордонне співробітництво як специфічну сферу реалізації міжнародних відносин на регіональному рівні, яка відрізняється необхідністю і можливістю активного їх використання, наявністю спільного кордону, потребою спільного вирішення проблем екологічної безпеки, більш ширшого взаємного спілкування населення сусідніх держав та значно вищим навантаженням на соціально-економічну інфраструктуру [12]. Н. Мікула зазначає, що розвиток транскордонного співробітництва при збереженні специфіки самобутності та індивідуальності кожної зі сторін значною мірою дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал, та поступово згладжувати рецидиви периферійності у соціально-економічному розвитку прикордонних територій на благо їх населення та держав загалом, сприяти зусиллям ЄС щодо реалізації завдання переходу від "Європи країн – до Європи регіонів" [13]. На думку П. Нікіфорова, транскордонне співробітництво є однією з форм зближення вітчизняної економіки із національними економіками сусідніх держав [14]. О. Філіповська акцентує увагу на можливості оптимального поєднання при транскордонному співробітництві зусиль і ресурсів прикордонних регіонів та суміжних територій двох або більше країн із метою вирішення спільних проблем [15].

Окремі вітчизняні вчені виділяють суміжні з транскордонним співробітництвом поняття. Так, В. Шевченко-Марсель та О. Другов виділяють поняття транскордонності як зв'язку (сукупності політичних, економічних та соціальних чинників, які виникають у процесі транскордонного співробітництва), що накладається на прикордонні регіони сусідніх країн із їх геополітичним

розташуванням [16]. В. Ляшенко та Ю. Макогон визначають поняття транснаціонального регіоналізму, що перетинає межі сусідніх держав, викликаний тими обставинами, що майже у всіх державах світу політичні та економічні центри, як правило, концентруються в глибині території, відповідно до чого розвивається інфраструктура [17].

Зважаючи на дефініції транскордонного співробітництва у нормативно-правових документах, трактування його суті науковцями і практиками, а також враховуючи специфіку транскордонних зв'язків у туризмі, можна визначити поняття транскордонного співробітництва в галузі туризму як встановлення взаємовідносин між суб'єктами туристичної діяльності, територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, громадськими організаціями з відповідними інститутами інших держав та міжнародними організаціями щодо реалізації спільних рішень у галузі туризму. Основними завданнями транскордонного співробітництва в галузі туризму можуть бути: створення сприятливих умов розвитку туристичного підприємництва; ефективне використання туристично-рекреаційного потенціалу територій в контексті концепції збалансованого розвитку; підвищення соціально-економічного ефекту від галузі для регіону.

Для ефективності транскордонних зв'язків важливо виділити основні етапи цього процесу (так звані еволюційні цикли): 1) економічні відмінності між регіонами – мінімальні, міжрегіональної зв'язки – мінімальні; 2) початкова економічна спеціалізація регіонів, посилення взаємодії; 3) посилення спеціалізації, формування стійких економічних зв'язків і міжрегіональних економічних систем; 4) криза, втрата значимості економічної спеціалізації регіонів, розпад зв'язків (перехід до стадії 1 наступного циклу) [18]. На різних етапах управлінські рішення набувають різнонаправленого стратегічного забарвлення. Для ефективної співпраці в галузі туризму важливо максимально подовжити 3 етап, реалізуючи найбільш масштабні програми та проекти, які вимагають значних фінансових та трудових затрат, проте в майбутньому дозволять значно підвищити рівень конкурентоспроможності регіонального туристичного продукту.

Організаційну структуру транскордонного співробітництва формують державні органи, комерційні та громадські організації, основною метою функціонування яких є підтримка співробітництва на визначених територіях. На сьогодні основними такими структурами є: в Україні – Рада з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом, Міжвідомча комісія з питань розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів, Інститут транскордонного співробітництва та європейської інтеграції; в Європі – Асоціація регіонів Європи, Рада гмін регіонів Європи, Конгрес локальних органів влади і регіональних Рад Європи, Комітет регіонів ЄС та інші. Суб'єктами транскордонного співробітництва в галузі туризму в Україні є також Міністерство культури і туризму та його територіальні управління, Державна служба туризму і курортів (підвідомча Міністерству культури і туризму), управління (відділи) туризму місцевих органів державної влади, спеціалізовані громадські організації, а також туристичні підприємства.

Транскордонне співробітництво в Україні у різних сферах економічного життя, зокрема туристичній, здійснюється відповідно до чинної нормативно-правової бази та ратифікованих міжнародних документів. Найбільш важливими серед них є:

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид. Дата підписання: 21.05.1980 р.

Дата набуття чинності: 22.12.1993 р.), затверджена Постановою Верховної Ради України “Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями” № 3384-ХІІ від 14.07.1993 р.

2. Закон України “Про транскордонне співробітництво” №1861-IV від 24.06.2004 р.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів” №587 від 29.04.2002 р.

4. Рекомендації парламентських слухань “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва”, схвалені Постановою Верховної Ради України №1242-V від 27.06.2007 р.

5. Наказ Міністерства Економіки України “Про затвердження Порядку підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, зразків листка реєстрації висновків попереднього розгляду проекту (програми) транскордонного співробітництва, листка результатів оцінювання проекту (програми) транскордонного співробітництва” №158 від 03.06.2005 р.

Важливими документами регулювання міжрегіональних відносин у рамках транскордонного співробітництва є програми сусідства “Польща – Україна – Білорусь” (Волинська, Закарпатська, Львівська області), “Угорщина – Словаччина – Україна” (Закарпатська область), “Румунія – Україна” (Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Чернівецька області).

Оцінка ефективності нормативно-правового поля регулювання транскордонного співробітництва в Україні є неоднозначною. Більшість фахівців традиційно схиляються до думки про значні недоліки нормативно-правових документів. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку транскордонних взаємовідносин та з огляду на можливості регіонів (особливо щодо рівня кадрового забезпечення), така нормативно-правова база є цілком достатньою та створює базові умови для використання можливостей транскордонного співробітництва. Іншим питанням є незадовільний стан реалізації програм сусідства та окремих їх проектів. Гранти програм періодично оголошуються у засобах масової інформації та на спеціалізованих Internet-порталах, проте відсутній прозорий механізм висвітлення процесу подальшої реалізації обраних проектів та оцінки їх впливу на розвиток туристичної галузі, що є суттєвим недоліком ефективності програм транскордонного співробітництва.

Часто невдачі транскордонного співробітництва є наслідком недоліків прикордонних територій, якими найчастіше є брак фінансових ресурсів для забезпечення реалізації проектів, недостатній досвід державних структур у співпраці, особливо на регіональному рівні, відсутні навички стратегічного планування розвитку, обмеження в інформаційному просторі, низький рівень ініціатив на локальному рівні тощо.

На ефективність транскордонного співробітництва суттєво впливає різниця у розвитку галузей сторін. Значна диференціація у рівні розвитку туризму прикордонних регіонів України та країн ЄС зумовлює у цьому плані певні труднощі, проте, з іншого боку, дозволяє запозичити досвід в управлінні туристичною галуззю “слабшої сторони” у “сильнішої”. Труднощі співробітництва можуть виникати через різну концентрацію повноважень регіональної влади щодо централізованого державного управління. Так, в Україні та Румунії регіональна влада є обмеженою, а

в Польщі ступінь децентралізації державного управління є достатньо високим. Таким чином, місцеві органи державної влади Польщі мають більше повноважень і можливостей у самостійному прийнятті управлінських рішень щодо розвитку туризму в регіоні, а в Україні та Румунії прийняття відповідних рішень вимагає затвердження на загальнодержавному рівні, що не завжди відповідає регіональним інтересам та створює часові диспропорції при необхідності оперативного вирішення існуючих проблем.

Для ефективності транскордонного співробітництва важливого значення набуває інформаційне забезпечення з метою стимулювання інформаційного обміну між суб'єктами, посилення та поглиблення добросусідських взаємин між територіальними громадами і властями. У транскордонному співробітництві недопустимою є інформаційна асиметрія, при якій виникає нерівномірне інформаційне забезпечення суб'єктів [19].

Існуючі труднощі транскордонного співробітництва потрібно розуміти та усувати. Лише за таких умов можна досягти очікуваних позитивних результатів від зовнішніх зв'язків прикордонних регіонів України та отримати бажаний соціально-економічний ефект.

Для розуміння суті транскордонного співробітництва в галузі туризму важливо визначити основні форми його реалізації (табл. 1). До них належать такі:

1. Єврорегіони. Загалом, у Європі налічується майже 120 єврорегіонів, які є досить поширеною формою транскордонного співробітництва. На території України функціонують такі єврорегіони: Карпатський (із 1993 р.), Буг (із 1995 р.), Нижній Дунай (із 1998 р.), Верхній Прут (із 2000 р.), Дніпро (із 2003 р.), Слобожанщина (із 2003 р.), до яких залучені Волинська, Чернівецька, Закарпатська, Одеська, Івано-Франківська та Львівська області України, а від прикордонних іноземних держав – адміністративно-територіальні одиниці Польщі, Білорусі, Румунії, Словаччини, Угорщини, Молдови, Австрії, Німеччини та Франції. Туризм у єврорегіонах є одним із основних напрямків співпраці.

2. Міжрегіональні агломерації. Такі об'єднання, які мають зовнішньоекономічні орієнтири, на сьогодні мало поширені. В Україні існують окремі регіональні агломерації в межах одного регіону, наприклад “Дрогобиччина”, яка об'єднує міста Дрогобич, Борислав, Стебник, Трускавець та інші населені пункти Дрогобицького району Львівської області. Основним завданням міжрегіональних агломерацій є несутеречливість розвитку одного населеного пункту для розвитку інших населених пунктів чи регіону загалом. Такі агломерації є особливо ефективними для узгодження інтересів промислових регіонів і туристичних рекреаційних зон.

Таблиця 1

**Основні форми транскордонного співробітництва
в галузі туризму та їх характеристика**

Форма	Характеристика
1	2
Як територіальні утворення в межах визначених адміністративно-територіальних одиниць різних країн	
Єврорегіони	Організаційні форми співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюються відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [20] та передбачають визначення територіальних меж впливу та відповідної організаційної структури

Закінчення табл. 1

1	2
Міжрегіональні агломерації	Міжрегіональні утворення, які об'єднують на добровільних засадах певну кількість міських, сільських та інших населених пунктів, що розміщені на території різних країн, але мають спільні рекреаційні, економічні, екологічні, соціальні, культурно-побутові та інші інтереси
Як окремі суб'єкти туристичної діяльності	
Транскордонні туристичні кластери	Об'єднання суб'єктів туристичної діяльності із підприємствами суміжних галузей, що беруть участь у формуванні кінцевого туристичного продукту
Як офіційні документи з визначеними напрямками практичної реалізації стратегічних рішень	
Стратегії транскордонного співробітництва і міжрегіонального розвитку	Документи, затверджені відповідними нормативно-правовими актами, які визначають мету співробітництва (місію), основні стратегічні напрямки її досягнення та є основою для розробки програм і проєктів у туристичній галузі
Двосторонні угоди, затверджені на загальнодержавному рівні	Документи, підписані представниками центральних органів виконавчої влади на взаємовигідній основі, які визначають конкретні права та обов'язки сторін на встановлений термін щодо реалізації спільних заходів у туристичній галузі
Угоди, статuti та протоколи між органами місцевої державної влади	Документи, підписані представниками місцевих органів державної влади на взаємовигідній основі, які визначають пріоритети співробітництва між конкретними територіями в галузі туризму
Програми	Документи, які дозволяють виокремити конкретні заходи, визначити їх виконавців та джерела фінансування у відповідні терміни для реалізації стратегічних завдань туристичної галузі
Проєкти	Документи, які передбачають досягнення конкретних завдань щодо створення чи вдосконалення туристичного продукту, розбудови туристичної інфраструктури, покращення умов ведення туристичної діяльності тощо

3. Транскордонні туристичні кластери. Така форма транскордонного співробітництва в Україні розвинена слабо і визначається переважно внутрірегіональним спрямуванням. Розвиток транскордонних туристичних кластерів дозволяє отримати низку переваг, зокрема об'єднати зусилля суб'єктів туристичної діяльності прикордонних територій, зменшити витрати на виробництво та просування туристичного продукту, полегшити доступ до інформації виробників і споживачів туристичних послуг. Основною метою таких кластерів є забезпечення зростання конкурентоспроможності туристичного продукту, який формується зусиллями всіх учасників.

4. Стратегії транскордонного співробітництва і міжрегіонального розвитку. Прикладом може бути підписана Стратегія транскордонного співробітництва між містами Люблін, Львів, Івано-Франківськ і Луцьк, в якій туризм визнано однією з десяти пріоритетних галузей для співробітництва [21].

5. Двосторонні угоди, затверджені на загальнодержавному рівні. Наприклад, міжурядова Угода між Україною і Польщею про міжрегіональне співробітництво від 24.06.1993 р., у якій закладені правові засади розвитку двостороннього співробітництва між регіонами країн [22].

6. Угоди, статuti та протоколи між органами місцевої державної влади, які мають конкретне спрямування. Наприклад, Угода про міжрегіональне співробітництво між Івано-Франківською областю та повітом Марамуреш Румунії, підписана 29.03.2008 р. Одним із пунктів угоди передбачена співпраця в туристичній галузі [23].

7. Програми. Через, програми ЄС INTEREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LACE, здійснюється фінансова підтримка проектів міжрегіонального і транскордонного співробітництва. На території Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Одеської, Чернівецької та Тернопільської областей поширюється дія програми CADSES, яка реалізується в рамках INTEREG.

8. Проекти, зокрема ті, що фінансуються міжнародними організаціями в рамках виконання програм транскордонного співробітництва. Наприклад, проект “Сталий розвиток Турківської транскордонної зони”, що виконується за фінансової підтримки ЄС у рамках Програми малих проектів транскордонного співробітництва TACIS спільно з Агенцією регіонального розвитку та європейської інтеграції та охоплює цілі налагодження співпраці між Турківським районом Львівської області та сусіднім Бещанським повітом Підкарпатського воєводства Польщі.

Зазначені форми транскордонного співробітництва дозволяють залучати значні фінансові ресурси сторін та міжнародних організацій у розвиток туристичної галузі прикордонних територій. Так, фінансова підтримка проектів міжрегіонального і транскордонного співробітництва надається через вже згадані програми ЄС INTEREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LACE, а також такі фонди, як: Євразія, Сороса, Чарльза Стюарта Мотта, Рокфелерів та інші.

Найвищою формою транскордонного співробітництва є євrorегіон, який передбачає формування окремих управлінських інститутів, розроблення та реалізацію спільних стратегічних рішень із метою вирішення низки поставлених перед регіонами завдань. Проте транскордонне співробітництво може відбуватись і на найнижчому рівні – між суб’єктами туристичної діяльності. Міжрегіональна інтеграція фірм, формами якої є переважно транскордонні кластери, а також трансрегіональні бізнес-групи та міжрегіональні територіально-виробничі комплекси, стає на сьогодні все більш поширеною та є ефективним способом входження туристичного підприємства на європейський ринок туристичних послуг. Сприятливим фактором для її активізації є підписана угода з ЄС про участь підприємств України в Європейському реєстрі бізнесу, що створює додаткові можливості пошуку зарубіжних партнерів та реалізації спільних проектів у туризмі.

Таким чином, можливості транскордонного співробітництва є дуже широкими, проте в Україні його форми використовуються вкрай неефективно. Тому важливо визначити основні заходи, які б допомогли подолати існуючі труднощі та дозволили підвищити ефективність використання туристичного потенціалу прикордонних регіонів. Основними напрямками активізації транскордонного співробітництва між регіонами України та регіонами країн-членів ЄС у галузі туризму повинні бути:

1. У нормативно-правовому забезпеченні:

– подальша гармонізація нормативно-правової бази регулювання туризму в Україні з європейськими стандартами, а також системи стандартизації та сертифікації підприємств туристичної, готельної і курортної сфер;

– моніторинг ефективності виконання затверджених нормативно-правових документів, а також програм добросусідства, які визначають напрямки транскордонного співробітництва в галузі туризму;

– лібералізація формальностей, пов'язаних з в'їздом іноземців до України, а також в'їздом українських громадян до країн-членів ЄС, створення сприятливих умов для розвитку транзитного туризму;

– укладення нових та активізація співпраці щодо вже укладених дво- і багатосторонніх угод між Україною та країнами-членами ЄС для співробітництва в галузі туризму.

2. В організаційному забезпеченні:

– підвищення ефективності функціонування інституційних структур на регіональному рівні, які у прикордонних регіонах повинні відігравати роль рушіїв транскордонного співробітництва;

– підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів державної влади для активізації транскордонного співробітництва;

– удосконалення системи підготовки туристичних кадрів України з урахуванням можливостей навчання і стажування у спеціалізованих навчальних закладах країн-членів ЄС.

3. У фінансовому забезпеченні:

– сприяння залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури України, зокрема в мережі міжнародних транспортних коридорів;

– створення фондів акумуляції фінансових ресурсів, які б спрямовувались на підвищення ефективності реалізації форм транскордонного співробітництва.

4. В інформаційному забезпеченні:

– висвітлення результатів реалізації форм транскордонного співробітництва в галузі туризму у засобах масової інформації;

– організація інформаційно-промоційних заходів (реklamних кампаній, ознайомчих турів по Україні, прес-конференцій, участі у міжнародних спеціалізованих виставках) із метою активного висвітлення культурно-мистецьких та спортивних заходів в Україні у зарубіжних засобах масової інформації, пошуку нових партнерів;

– організація та участь у спільних науково-практичних заходах із проблем розвитку туризму (конференціях, круглих столах, семінарах тощо).

Висновки

Отже, активізація зв'язків із європейськими країнами через активне використання форм транскордонного співробітництва є вкрай важливою, враховуючи прагнення України стати повноправним членом ЄС, вигідне геополітичне положення регіонів країни та їх значний туристично-рекреаційний потенціал. Основними формами транскордонного співробітництва в галузі туризму можуть бути євро регіони, міжрегіональні агломерації, транскордонні туристичні кластери, стратегії, угоди (затверджені на загальнодержавному та регіональному рівнях), програми, проекти. Аналіз сучасного стану транскордонних зв'язків прикордонних регіонів України доводить про неефективність реалізації більшості проектів, недостатнє висвітлення результатів співробітництва для громадськості та існування інших суттєвих проблем. Покращення існуючої ситуації щодо незадовільного стану транскордонного співробітництва регіонів України з регіонами ЄС вимагає системних рішень, реалізація яких повинна: створити сприятливі умови для співпраці в галузі туризму, підвищити рівень соціально-економічного становища прикордонних регіонів; вирішити низку важливих проблем, зокрема щодо матеріального добробуту населення через створення нових робочих місць, покращення стану доріг, сфери торгівлі, ресторанного і готельного бізнесу тощо; перетворити прикордонні регіони з периферійних зон на

повноправних партнерів ЄС. Перспективами подальших досліджень можуть бути оцінка впливу окремих форм транскордонного співробітництва в туристичній галузі на соціально-економічний розвиток відповідних територій та розроблення конкретних проектів співпраці, зокрема створення транскордонного туристичного кластера.

Література

1. План дій “Україна – Європейський Союз” [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi: javascript:OpenDoc\('994_693'\)](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi: javascript:OpenDoc('994_693')).
2. Беленський П. Ю. Підходи до формування концепції транскордонного співробітництва області / П. Ю. Беленський, Н. А. Мікула // Проблеми транскордонного співробітництва [Текст] : зб. наук. пр. — Львів : ІРД НАНУ, 1995. — С. 4—13.
3. Жуков С. А. Проблеми і перспективи інформаційно-маркетингового забезпечення транскордонного співробітництва / С. А. Жуков, І. М. Чучка // Актуальні проблеми економіки [Текст]. — 2007. — № 10 (76). — С. 74—81.
4. Кифяк В. Функціонування єврорегіону “Верхній Прут” та його роль в інтеграційних процесах України / В. Кифяк // Економіка України [Текст]. — 2008. — № 6 (559). — С. 65—72.
5. Мікула Н. Теоретико-методологічна та практичні аспекти функціонування єврорегіонів / Н. Мікула // Регіональна економіка [Текст]. — 2004. — № 4(34). — С. 53—63.
6. Беленський П. Ю. Підходи до формування концепції транскордонного співробітництва області... — С. 4—13.
7. Нікіфоров П. О. Чинники активізації транскордонного співробітництва в регіоні / П. О. Нікіфоров, Н. А. Чемісова // Регіональна економіка [Текст]. — 2007. — №1 (43). — С. 35—43.
8. Сторонянська І. З. Еволюційна концепція міжрегіональних інтеграційних процесів / І. З. Сторонянська // Економіка та право [Текст]. — 2007. — № 2(18). — С. 42—46.
9. Філіповська О. О. Транскордонне співробітництво: Україна – Польща – Білорусь (інструменти фінансового забезпечення) / О. О. Філіповська // Регіональна економіка [Текст]. — 2007. — № 1 (43). — С. 43—55.
10. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України №1861-IV від 24.06.2004 р. // Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi: javascript:OpenDoc\('1861-15'\)](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi: javascript:OpenDoc('1861-15')).
11. Кифяк В. Функціонування єврорегіону “Верхній Прут” та його роль в інтеграційних процесах України... — С. 65—72.
12. Беленський П. Ю. Підходи до формування концепції транскордонного співробітництва області... — С. 4—13.
13. Мікула Н. Теоретико-методологічна та практичні аспекти функціонування євро регіонів... — С. 53—63.
14. Нікіфоров П. О. Чинники активізації транскордонного співробітництва в регіоні... — С. 35—43.
15. Філіповська О. О. Транскордонне співробітництво: Україна – Польща – Білорусь (інструменти фінансового забезпечення)... — С. 43—55.
16. Шевченко-Марсель В. Шляхи активізації фінансово-інвестиційної діяльності в транскордонному регіоні / Вікторія Шевченко-Марсель, Олексій Другов // Регіональна економіка [Текст]. — 2003. — № 3 (29). — С. 55—62.

17. Ляшенко В. До питання про необхідність багатовекторного міжрегіонального та транскордонного економічного співробітництва / В'ячеслав Ляшенко, Юрій Макогон // Регіональна економіка [Текст]. — 2002. — № 1 (23). — С. 99—107.

18. Сторонянська І. З. Еволюційна концепція міжрегіональних інтеграційних процесів / І. З. Сторонянська // Економіка та право [Текст]. — 2007. — № 2 (18). — С. 42—46.

19. Жуков С. А. Проблеми і перспективи інформаційно-маркетингового забезпечення транскордонного співробітництва... — С. 74—81.

20. Про транскордонне співробітництво...

21. Луцьк від Стратегії транскордонного співробітництва очікує особливого прогресу у розвитку транспортної інфраструктури та туристичної галузі [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.zik.com.ua/index.php?news_id=114026.

22. Угода про міжрегіональне співробітництво між Урядом України та Урядом Республіки Польща від 24.06.1993 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi;javascript:OpenDoc\('616_171'\)](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi;javascript:OpenDoc('616_171')).

23. Івано-Франківщина та повіт Марамуреш (Румунія) відтепер мають угоду про міжрегіональне співробітництво [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.fin.org.ua/newws.php?i=574846>.

М. Біл'

**TRANSFRONTIER COLLABORATION OF UKRAINE'S REGIONS
IN TOURISM INDUSTRY:
MODERN STATE AND BASIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT**

The essence of transfrontier collaboration in tourism industry is analysed. The basic forms of transfrontier collaboration in tourism industry are defined, the use of which will allow to promote efficiency of tourism potential realization in the frontier regions of Ukraine. The basic directions of transfrontier collaboration intensification in tourism industry between Ukraine and the EU are offered.

Key words: transfrontier collaboration, tourism, European region, transfrontier tourist cluster.

Б. Гамалюк

ЕКОЛОГО-ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ З ДОТРИМАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ГАРАНТІЙ

Розглянуто повноваження органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Проаналізовано функціональні можливості зазначених правоохоронних органів щодо забезпечення екологічних прав.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, природокористування, державне управління, владні повноваження.

Згідно із ст. 50 Конституції України, особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої шкоди порушенням цього права. Ст. 3 Конституції України передбачено, що людина та її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Ці права і свободи відображені і в низці інших законодавчих актах України. Зокрема, ст. 293 Цивільного кодексу України проголошено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме:

1. Фізична особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення.

2. Діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності.

3. Фізична особа має право на безпечні для неї продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту).

4. Фізична особа має право на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання тощо [2].

Серед екологічних прав також необхідно зазначити відносини стосовно права власності на природні ресурси та права природокористування. Ст. 13 Конституції України, яка відображена у ст. 324 Цивільного Кодексу України, визначено право власності на природні ресурси народу України, що зумовлює виділення природних ресурсів із системи об'єктів цивільно-правих відносин в окрему категорію із особливим правовим режимом. Пунктом 5 ст. 319 Цивільного Кодексу України закріплені обов'язки щодо здійснення права власності, а саме: власник не може використовувати право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі.

Невід'ємною частиною повноважень правоохоронних органів є повноваження у сфері охорони навколишнього природного середовища і здійснення екологічного контролю.

Проголошені екологічні права, обов'язки та свободи людини все більше набувають практичного значення. Сучасний стан природних ресурсів і навколишнього середовища змушує змінювати думку щодо подальшої екологічної політики держави. Екологічні права та екологічна безпека людини стали невід'ємною частиною проголошених цінностей розвитку особистості в суспільстві.

Охорона навколишнього природного середовища починає посідати одне із основних місць у державній політиці.

Упродовж останніх років вітчизняна наука зробила певний внесок у встановленні та розвитку поглядів із державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища і природокористування. Зокрема, цією тематикою займалися: С. Грицкевич, А. Яблоков, О. Лазор, В. Шмадій, І. Солошин, В. Андрейцев та інші. У низці досліджень, присвячених цій проблемі, в яких автори акцентують увагу саме на створенні дієвої системи контролю, на нашу думку, важлива роль належить органам міліції.

Основними цілями статті є огляд і надання характеристики компетенції органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування.

Підрозділи міліції є найпоширенішими в системі органів внутрішніх справ, ближче ніж інші контактують із населенням, що дає змогу їм реалізувати за допомогою різноманітних методик та форм систему заходів, пов'язаних із забезпеченням екологічних прав людини [3].

Відповідно до Закону України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., Міліція України – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, судової міліції, спеціальної міліції.

Основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; попередження правопорушень і їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної, правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам і організаціям у виконанні покладених на них законодавством обов'язків [4].

Нормативні акти, які встановлюють повноваження органів міліції у сфері екологічного контролю та охорони навколишнього природного середовища, можна поділити на три групи: а) загальнодержавні; б) ті, що видаються органами місцевого самоврядування; в) відомчі.

Провідне місце у цій класифікації відводиться актам, які приймаються на національному (загальнодержавному) рівні. Саме вони визначають завдання і мету діяльності органів внутрішніх справ, закріплюють їх функцію та компетенцію, встановлюють межі відомчого правового регулювання. Базовим документом, який регламентує діяльність органів міліції, є Закон України “Про міліцію”. Серед нормативних актів зазначеної групи також доцільно відзначити такі, як: Конституція України, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, Цивільний Кодекс України, Кримінальний Кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші законодавчі акти, якими зобов'язані користуватися працівники міліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків і які встановлюють основні засади державної екологічної політики.

До другої групи належать нормативні акти, що видаються органами місцевого самоврядування. Переважно вони стосуються порядку використання природних ресурсів місцевого значення та охорони екологічних прав громадян на відповідній території. У цьому випадку підрозділи міліції здебільшого здійснюють свою діяльність спільно із іншими правоохоронними органами та органами виконавчої влади на місцях щодо застосування зазначених норм. Прикладом може слугувати “Міська Міжгалузева комплексна програма “Здоров’я киян” на 2003 – 2011 рр.”, затверджена рішенням III сесії XXIV скликання Київської міської ради № 132/292 від 28.11.2002 р., якою передбачено діяльність підрозділів міліції щодо участі в спільних заходах, спрямованих на забезпечення екологічних прав громадян у Києві.

Третю групу становлять відомчі нормативні акти. Згідно з чинним законодавством, Міністерство внутрішніх справ України в межах своєї компетенції видає нормативні та індивідуальні правові акти (нормативні накази, розпорядження, інструкції, рішення колегії, що оголошені відповідним наказом, та інші акти, що містять у собі норми права). Стосовно цього необхідно звернути увагу на наказ Міністерства внутрішніх справ України “Про заходи щодо удосконалення нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України” № 285 від 22.05.1992 р., в якому зазначається, що нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ здійснюється з метою виконання чинного законодавства України, створення та удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ. Такі нормативні акти найчастіше встановлюють конкретні права, обов’язки, відповідальність суб’єктів владних відносин. Так, наказом міністра внутрішніх справ України № 404 від 28.07.1994 р. було затверджено Статут патрульно-постової служби міліції України, яким передбачено обов’язок працівників міліції підрозділу патрульно-постової служби діяти в ситуаціях, що ускладнюють оперативну обстановку. Зокрема, це стосується дій із захисту життя і здоров’я громадян за умов екологічних катастроф (повеней, землетрусів, при забезпеченні режимних заходів на території, оголошеної в карантині).

Загалом усі ці норми утворюють правову основу державних гарантій, призначених для регулювання повноважень органів міліції із забезпечення екологічних прав людини і громадянина, а саме:

– створення сприятливих умов для постійного користування людиною:
а) безпечним для життя навколишнім природним середовищем; б) достовірною екологічною інформацією; в) можливістю відшкодування збитків, спричинених порушенням екологічних прав;

– охорона екологічних прав від правопорушень;

– здійснення всіх передбачених законодавством та відомчими актами дій стосовно відтворення порушених конституційних екологічних прав та відшкодування завданої шкоди.

Діяльність із забезпечення проголошених державою гарантій екологічних прав людини міліцією здійснюється як безпосередньо, так і опосередковано.

Так, частиною 2 ст. 7 Закону України “Про міліцію” передбачено, що для забезпечення громадського порядку на об’єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції. Отже, зазначений нормативний акт дає змогу створити в окремих, найбільш

екологічно-проблематичних місцевостях органи екологічної міліції. Створення зазначеної структури дає змогу звільнити Міністерство внутрішніх справ України від невластивих для нього специфічних функцій та забезпечити дієвий контроль у найбільш схильних до екологічних правопорушень місцевостях.

Водночас багато вчених дотримуються думки про недоцільність створення спеціальної екологічної міліції. Так, Я. Яблоков [5] вважає, що правоохоронним органам треба не відмежовуватися від екологічних питань, що неминуче станеться у випадку створення екологічної міліції, а всім разом вести боротьбу у зазначеній галузі.

Що стосується практики, то прикладом безпосередньої участі в охороні навколишнього середовища може слугувати діяльність із охорони важливих об'єктів природи (водосховищ із питною водою, рибних запасів, тваринного та рослинного світу, музеїв під відкритим небом тощо) на підставі договорів за кошти відомств та організацій або бюджету місцевих рад.

Щодо опосередкованого способу природоохоронної діяльності міліції, то він здійснюється шляхом сприяння відповідним державним природоохоронним органам та громадським організаціям. Основне навантаження на здійснення такого сприяння лягає, як свідчить узагальнення практики роботи міліції, на службу дільничних інспекторів міліції, особливо у сільській місцевості [6]. Так, затримання та викриття бракон'єра є службовим обов'язком інспектора лісової охорони. Але у випадку, якщо бракон'єр починає чинити опір діям інспектора, представник органів внутрішніх справ зобов'язаний надати допомогу у затриманні правопорушника.

Характеризуючи правовий статус міліції, необхідно зазначити, що реалізація міліцією повноважень із забезпечення екологічних прав людини і громадянина може здійснюватися за допомогою заходів адміністративної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної діяльності.

Доцільно розглянути детальніше зазначені заходи. Адміністративна діяльність – це найбільш об'ємна частина діяльності органів внутрішніх справ. Здійснюється вона підрозділами, службами та працівниками міліції різноманітними адміністративно-правовими методами і засобами. Серед видів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у сфері гарантування екологічних прав та свобод особливо виділяється охорона громадського порядку, особистої та громадської безпеки.

Традиційно виділяють такі форми здійснення природоохоронної діяльності органів міліції із забезпечення конституційних прав і свобод:

- 1) з охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями;
- 2) сприяння іншим суб'єктам природоохоронної діяльності та взаємодія з ними;
- 3) охорона відокремлених об'єктів природи на підставі договорів (наприклад, перевезення небезпечних вантажів);
- 4) забезпечення дотримання природоохоронного законодавства на об'єктах, що підвідомчі органам внутрішніх справ України.

Серед напрямків здійснення зазначеної діяльності органів внутрішніх справ можна визначити такі: профілактична робота; адміністративний нагляд; безпосередня охорона об'єктів природи і сприяння у їх охороні та взаємодія у цій діяльності з державними органами і громадськими організаціями; контроль і перевірка виконання природоохоронних заходів. Перераховані форми роботи реалізуються у практичній діяльності підрозділів внутрішніх справ.

Зокрема, на сьогодні міліцію залучають до здійснення заходів, пов'язаних із відверненням або припиненням правопорушень із приводу:

1) забруднення території, що прилягає до підприємств, організацій, будівельних майданчиків, об'єктів торгівлі, вулиць, дворів, парків, бульварів, майданів, валів, ярів, водоохоронних зон водоймищ, зелених насаджень усіма видами промислових та побутових відходів;

2) звалища побутових та промислових відходів, снігу у непередбачених для цього місцях;

3) забруднення дорожнього покриття унаслідок порушення правил перевезення вантажів та експлуатації транспортних засобів, що перебувають у стані технічної несправності;

4) забруднення майданчиків для збору сміття та територій навколо них. Нагромадження (складування) товарів біля торговельних кіосків, наметів, павільйонів дрібно-роздрібно торгівлі;

5) здійснення всіх видів робіт, зокрема аварійних, пов'язаних із порушеннями благоустрою території, закриттям або обмеженням руху транспорту, пішоходів без дозволу відповідних організацій;

6) експлуатація транспортних засобів із підвищеним вмістом токсичних речовин у вихлопних газах;

7) миття автотранспорту у невідведених для цього місцях;

8) в'їзд транспортних засобів на газони, клумби, тротуари, територію парків, скверів, зелених зон;

9) нанесення пошкоджень зеленим насадженням;

10) пошкодження зелених насаджень, що спричинило їх загибель;

11) самовільне захоплення та освоєння земельних ділянок;

12) стоянка вантажного транспорту на територіях біля будинків у нічний час;

13) розпалювання багать та спалювання сміття тощо.

Оперативно-розшукова діяльність є не менш важливою формою діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення екологічних прав людини і громадянина. Вона здійснюється у двох формах – гласній і негласній – оперативними підрозділами органів внутрішніх справ на підставі Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” (від 18.02.1992 р.) [7]. Цим законом визначено мету і завдання зазначеної діяльності. Однак у цьому законі прямо не визначено окремим завданням оперативно-розшукової діяльності захист екологічних прав та свобод, тому потрібно зважати на тлумачення змісту ст. 1, а саме: зазначений закон спрямовує оперативно-розшукову діяльність на пошук і фіксацію фактичних даних про протиправну діяльність окремих осіб та груп (зокрема, екологічного спрямування), розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень (екологічних) та в інтересах кримінального судочинства (у частині екологічних злочинів), а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (стосовно екологічних прав та свобод).

Кримінально-процесуальна діяльність органів внутрішніх справ займає одне з центральних місць серед форм забезпечення екологічних прав та свобод громадян. Ця діяльність, заснована на вимогах норм кримінально-процесуального законодавства та має три напрями.

По-перше, органи внутрішніх справ здійснюють провадження у справах, для яких обов'язковим є попереднє слідство. Саме до них належить більшість злочинів проти екологічних прав громадян. Органи внутрішніх справ (і зокрема міліція) у

випадку надходження до них заяв, повідомлення про злочин порушують кримінальну справу і згодом здійснюють невідкладні слідчі дії щодо встановлення та закріплення слідів злочину.

По-друге, необхідно відмітити діяльність органів внутрішніх справ у справах, провадження попереднього слідства для яких, згідно з кримінально-процесуальним законодавством, не є обов'язковим. У таких випадках міліція веде розслідування у повному обсязі, починаючи з порушення кримінальної справи, здійснює свої слідчі дії та складає обвинувальний висновок. Зокрема, до таких справ належить хуліганство, яке може бути пов'язане із посяганням на екологічні права та свободи (розпалювання вогнищ, знищення зелених насаджень у місцях відпочинку тощо). Цим забезпечується захист порушених через хуліганство екологічних прав особи.

По-третє, напрямом діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері є виконання постанов, доручень, вказівок суду, прокурора, слідчого про проведення передбачених законодавством розшукових та слідчих дій (у випадках порушення екологічних прав та свобод).

Реалізація цих гарантій органами міліції складається із сукупності повноважень, а саме: у сфері охорони громадського правопорядку; у сфері забезпечення громадської безпеки; пов'язаних із проведенням дізнання та попереднього слідства у справах про екологічні злочини; інших повноважень, пов'язаних із діями щодо забезпечення екологічних прав.

Характеризуючи повноваження міліції, треба також звернути увагу на методи їх здійснення. Зокрема, міліція має забезпечувати екологічні гарантії шляхом використання таких методик, як:

- 1) правове регулювання, пояснення сутності законів, правової політики держави в екологічній сфері;
- 2) постійне інформування населення про стан справ діяльності органів внутрішніх справ у галузі охорони екологічної безпеки;
- 3) стимулювання ініціативи громадськості в справі надання правоохоронним органам допомоги при забезпеченні екологічного правопорядку;
- 4) проведення профілактичних заходів щодо недопущення антигромадських проявів екологічного правопорядку;
- 5) заохочення громадян, які активно виявили себе в боротьбі з екологічними правопорушеннями тощо.

Отже, міліція відіграє досить важливу роль у здійсненні загальнодержавної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Завдання, які покладаються на міліцію, згідно ст. 2 Закону України "Про міліцію" (забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона й забезпечення громадського порядку, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, забезпечення безпеки дорожнього руху, захист власності від злочинних посягань, виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень, охорона громадського порядку, боротьба із злочинністю, охорона фізичних осіб, охорона власності, попередження правопорушень), є невід'ємною складовою здійснювальних дій держави щодо забезпечення екологічних прав громадян. Підсумовуючи, необхідно також зазначити, що вказана діяльність органів міліції у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється здебільшого спільно із діяльністю інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому при наданні оцінки дій та компетенції органів

Міністерства внутрішніх справ, зокрема міліції, необхідно звернути увагу на налагоджені чи відсутні взаємозв'язки між державними органами.

Враховуючи актуальність та особливе значення екологічних проблем для України, на нашу думку, треба застосовувати практику із створення екологічної міліції в особливо проблемних регіонах. Створення таких підрозділів буде цілком виправданим, відповідно до норм Закону України "Про міліцію". Одночасно, аналіз нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності органів міліції із забезпечення екологічних прав і свобод дає змогу зробити висновок про необхідність удосконалення та конкретизації нормативно-правових документів із таких питань: зміст діяльності державних органів у зазначеній галузі; місце та роль міліції у системі природоохоронних органів та особливості виконання ними зазначеної функції, місце та роль екологічної міліції у системі органів внутрішніх справ та способи виконання її службами природоохоронної функції; специфіка виконання природоохоронної функції дільничними інспекторами міліції, що обслуговують сільську місцевість, з висвітленням організаційних та правових аспектів їх діяльності.

Література

1. Конституція України [Текст] : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К. : Преса України, 1997. — С. 1.
2. Цивільний кодекс України [Текст]. — Х. : ТОВ "Одіссей", 2005. — Ст. 293.
3. Грицкевич С. Г. Форми та методи діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних екологічних прав [Текст] / С. Г. Грицкевич. — Івано-Франківськ : [б. в.], 2004. — 207 с.
4. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1991. — № 4. — Ст. 1; 7.
5. Яблоков А. В. Экологические правонарушения как угроза национальной безопасности России / А. В. Яблоков // Экологическая безопасность России [Текст] : мат. Всерос. совещ. по борьбе с экологическими правонарушениями (26 – 27 мая 1996 г.). — Вып. 3. — М. : Юридическая литература, 1996. — С. 5—8.
6. Коваль Н. В. Работа участкового инспектора милиции в сельской местности [Текст] / Н. В. Коваль, Н. И. Сидоренко. — К. : РИО МВД Украины, 1994. — 69 с.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — №22. — Ст.

B. Gamalyuk

ECOLOGICALLY-LEGAL ACTIVITY OF POLICE BODIES IN KEEPING STATE ECOLOGICAL GUARANTEES

Powers of police bodies in the environmental protection sphere and rational use of natural resources are considered. Functional possibilities of mentioned law enforcing bodies that concerns ensuring of ecological rights have been analysed.

Key words: environmental protection, management of nature, public administration, authoritative powers.

УДК 451.83(477)

Г. Глухова

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено один із важливих напрямів соціальної політики держави – соціальну роботу, яка є функцією соціальних служб. Розглянуто досвід країн Європейського Союзу в контексті визначення тенденцій розвитку проблеми соціального обслуговування населення.

Ключові слова: соціальне обслуговування, соціальні служби, соціальне забезпечення.

Соціальне обслуговування є одним із найважливіших напрямів соціальної політики, який може бути реалізований соціальними службами різних форм власності: державними, муніципальними, приватними, громадськими тощо. До останнього часу вони були, як правило, державними або муніципальними, але держава поступово втрачає домінуюче становище у цьому сегменті на користь приватних та благодійних осередків.

Засади соціальної політики держави, правові та організаційні питання соціальної проблематики досить активно розробляються українськими та зарубіжними дослідниками. Теоретико-методологічним та правовим проблемам присвячені роботи Н. Болотіної, М. Буянова, З. Кондратьєвої, С. Кобзевої, Е. Голенка, В. Ковалевої. Окремі питання соціального страхування досліджують Н. Гакал, А. Ярошенко, А. Гребенченко, В. Галаганов, В. Догодов. Міжнародні аспекти проблематики досліджують Д. Гомьєн, Д. Харрис, Л. Зваак. Недостатньо висвітленими у науковій літературі залишаються проблеми реалізації державної соціальної політики, зокрема алгоритми діяльності соціальних служб в умовах обмеженого фінансування.

Необхідною умовою оптимізації діяльності соціальних служб в Україні є запровадження досвіду розвинених європейських країн щодо організації, фінансування та новітніх підходів до реалізації соціальними службами своїх завдань, сучасних прийомів соціального обслуговування соціально уразливих груп населення, висвітлення яких є метою статті. Для досягнення мети необхідно виконати такі завдання: визначити сучасні тенденції організації соціального обслуговування населення, розглянути приклади комунітарної ідеології солідарності в діяльності соціальних служб, змішаної економіки соціального забезпечення та конкретні приклади діяльності сучасних соціальних служб, які діють на засадах новітніх принципів організації та фінансування.

Останнє десятиліття є часом перегляду багатьох традиційних державних соціальних зобов'язань практично у всіх розвинених державах. Соціальні проблеми в західних країнах традиційно вирішувалися з використанням різних ресурсів. В рамках “змішаної економіки” (economics mix) соціального забезпечення виділяють переважно чотири головних агенти/суб'єкти: держава, ринок (обов'язкове і добровільне соціальне страхування), громадянське суспільство: мережа різних асоціацій, об'єднань, співтовариств, які діють на громадських засадах із залученням спонсорських та благодійних коштів, та неформальні об'єднання, тобто сім'я,

сусіди, друзі [1]. Існує практика створення громадських неприбуткових організацій, що мають статус недержавних або некомерційних організацій (далі – НДО/НКО) навколо сімей тих громадян, які потребують однотипної соціальної допомоги або обслуговуються тими ж соціальними службами, зокрема у випадку людей з обмеженими можливостями.

У Європі в кінці XIX – на початку XX ст. розвинулися різні форми соціального страхування, які стали основою загальнодержавних систем страхування. В основу страхування було покладено поняття ризику, ступінь якого можна розрахувати. Розрахунок вірогідності втрати доходу дозволяв розглядати в одній площині ризики, пов'язані із нещасними випадками на виробництві, хворобами, безробіттям і старістю. Договір страхування як окремий випадок “суспільного договору”, зробив виплату допомоги залежною від економічних умов і правових норм, встановлених державою [2].

Зокрема, поява пенсійного страхування поступово розірвала зв'язок старості та бідності, оскільки всі люди, спочатку чоловіки, а потім і жінки, отримали можливість забезпечити свою старість завдяки страхуванню.

Саме страхування є найдосконалішим довготерміновим механізмом договірних відносин між поколіннями працюючих і пенсіонерів, коли старші люди у формі пенсійних виплат одержують переважно суми, внесені ними самими, відповідно до правил і термінів, встановлених державою.

Упродовж останніх 20-ти років у Європі поширюється комунітарна ідеологія солідарності. Діяльність в рамках цієї ідеології, що протиставляється державному патерналізму та раціональним обмінним відносинам страхування, одержала в англійських країнах назву “розвиток співтовариств” (community development).

Цей напрям соціальної роботи пов'язаний з широкою участю населення у вирішенні власних проблем на основі взаємодопомоги та кооперації. Соціальний працівник тут виступає у ролі організатора, натхненника і менеджера такого місцевого, сусідського співтовариства, стимулює громадську самоорганізацію. Основним ресурсом розвитку співтовариств є переважно літні люди, що володіють кваліфікацією, життєвим досвідом і, найголовніше, часом для такої ре соціалізації [3].

Сім'я, сусіди та місцеві співтовариства у спільній діяльності в практиці соціальної роботи західних країн перетворилися на базові інститути “органічної солідарності” і стали носіями соціальних ресурсів. Змішані структури забезпечення соціальної політики у формі, наприклад, добровільних організацій, кооперативів або осередків взаємодопомоги/самопомоги населення одержали додатковий імпульс розвитку. За цього в кожній країні вони базуються на власних історичних та культурних традиціях.

Наприклад, Франція традиційно була і залишається країною з централізованою і сильною державою. Комуни як муніципальні утворення існують там багато століть, але вони довгий час були економічно “слабкими”. Процес децентралізації, тобто передача повноважень регіонам і муніципалітетам, почався у 1982 р. у ході адміністративної реформи. Префектури регіонів або мерії міст отримали можливість субсидувати діяльність малих і середніх недержавних підприємств, з одного боку, і організовувати “громадські установи з юридичною особою” для соціального обслуговування населення – з іншого. Так, комуни були зобов'язані створювати установи для обслуговування старших людей, людей з особливими потребами – інвалідів, які не потребують спеціального медичного

догляду. За цього більшість послуг надаються і соціальними службами мерії, і організаціями приватного сектора, і НДО/НКО. У результаті виникає реальна конкуренція служб і послуг, населення стає вимогливішим, а система надання послуг – все більш гнучкою та масштабною.

Всі послуги спрямовані передусім на підтримку перебування соціально уразливих людей в сім'ї, оскільки стаціонар став розглядатися як місце соціальної ізоляції цієї частини населення.

Наприклад, сім'ям стали надаватися спеціальні виплати по догляду за старшими та немічними. Вони дозволяють або компенсувати частину втраченого заробітку тому члену сім'ї, який опікується літньою чи немічною людиною, або узяти доглядальницю. Окрім цього, додому доставляються продукти й обіди; спеціальні доглядальниці/домашні помічники/соціальні працівники допомагають у купанні, пранні та зміні білизни, стрижці і укладанні волосся, прибиранні, ремонті та впорядкуванні квартири. Надається сприяння у прагненні підтримки контактів і підвищенні дієздатності. На місцевому телебаченні існує навіть спеціальний канал, який транслює недільну месу для старших і немічних католиків, які не виходять з будинку. Також існують різноманітні, частково стаціонарні форми обслуговування населення: денні, тижневі або інші [4].

Соціальні послуги лише частково безкоштовні, за рахунок чого забезпечується конкуренція серед їх постачальників. Ціни на платні послуги не можуть бути завищеними: за цим стежить аналітична бухгалтерія мерії. Розцінки встановлюються залежно від доходів сім'ї та вживаються заходи для того, щоб більше платили ті, хто багатший. Такі підходи дозволяють зробити соціально вразливих людей не пасивними користувачами, а вимогливими клієнтами, чий попит на послуги визначає успіх підприємства. Таким чином, у сучасній Франції соціальне обслуговування базується на збільшенні сімейних ресурсів, муніципальних соціальних служб та НДО/НКО.

У діяльності соціальних служб Великобританії актуальною є відмова від централізованого забезпечення державою на користь фрагментованого забезпечення підтримки на місцевому рівні в умовах змішаної економіки. Ще в період переважання державного забезпечення були сформовані групи громадськості для того, щоб брати участь у вирішенні проблем, які державою вирішувались неадекватно. Зокрема, необхідність допомоги старшим людям і зростання бідності серед пенсіонерів призвели до створення таких організацій, як “Турбування про немолодих” (Age Concern), “Самодопомога немолодих” (Help Aged) і “Послуги попелюшки” (Cinderella services). Члени груп самопомоги і груп впливу формували відносини між особою, громадянським суспільством і державою, внаслідок чого відбулася фактична передача соціальних служб місцевим співтовариствам.

Остаточою сподівання на державу як на найефективнішого постачальника соціальних послуг були зруйновані у 80-х рр. ХХ ст., коли прем'єр-міністр Великобританії М. Тэтчер визначила провідну роль ринку в системі соціального забезпечення. У громадській думці зміцнилися позиції тих, хто підкреслював особисту відповідальність громадян за своє здоров'я і добробут. Почався масовий перехід до фрагментованої і змішаної економіки соціального забезпечення, яка розділяла відповідальність за обслуговування соціально уразливого населення між соціальними службами місцевого підпорядкування, громадськими осередками, самими людьми та сім'єю.

Держава з головного суб'єкта соціального забезпечення і обслуговування перетворювалася на агента, що координує дії різних постачальників соціальних послуг. Зростання ролі громадського сектора та волонтерської діяльності було підтримано державою. Прем'єр-міністр М. Тэтчер заявила: "Волонтерський рух є серцем всього нашого соціального забезпечення. Готовність чоловіків і жінок надавати допомогу є однією з найбільших гарантій свободи" [5].

На сьогодні у різних формах волонтерської діяльності у Великобританії бере участь значна частина населення, що присвячує їй в середньому по країні 62 млн. год. на тиждень, хоча деякі спостерігачі вважають, що фінансування, яке забезпечує організаціям добровольчого сектора уряд Великобританії, викликає у цих організацій ресурсну залежність, що скорочує їх автономію.

У Швеції на початку 90-х рр. XX ст. економічний спад призвів до: значного зниження витрат на соціальні потреби і поставив на порядок денний питання про необхідність оптимізації використання ресурсів та виробництва більшої кількості послуг на одиницю витрат; використання ресурсів тільки для забезпечення життєво необхідних потреб соціально уразливих людей та перерозподіл ресурсів між групами населення і різними напрямками соціальної політики [6].

Прагнення уряду адаптувати роботу соціальних служб до економічної ситуації було сприйнято значною частиною населення Швеції як відмова від фундаментальних цінностей "шведського соціалізму", таких як рівність, доступність соціальної підтримки, вирішальна роль держави у вирішенні соціальних питань тощо. Провідні засоби масової інформації побачили в прагненні держави зробити соціальну політику дешевшою і селективною "удар у серце демократії".

Особливі дискусії викликало питання про платні соціальні послуги і зменшення пільг на оплату послуг. Супротивники реформи вказували, що, якщо оплата за послуги дорівнюватиме їх реальній вартості, то недержавні та приватні організації також проводитимуть послуги і виникне ринок послуг. Це призведе до відмінності в рівні та кількості послуг, які надаються для пенсіонерів залежно від їх здатності платити. Було зроблено висновок про необхідність широкої дискусії з приводу визначення загальнонаціональних пріоритетів соціальної політики, зокрема стосовно пенсіонерів та інвалідів, та вирішено, що допомогу "на дому" необхідно надавати тільки тим клієнтам, які її конче потребують, тобто людям із високим ступенем втрати здатності до самообслуговування. Натомість, ті, хто отримував допомогу епізодично або тільки декілька годин на тиждень, повинні прагнути обходитися без неї.

Підвищення ефективності соціального обслуговування в Швеції досягається шляхом не загального, а більш адресного надання послуг, аніж раніше. Якщо клієнту не потрібна якась послуга або потрібна зовсім інша, держава може на цьому заощадити засоби для тих, кому послуга дійсно необхідна [7].

У Німеччині аналогічні підходи дозволили сформувати широку та дієву мережу соціальних служб на засадах кооперації, самопомоги та залучення громадськості за активної позиції місцевої влади. Зокрема Клуб інвалідів і їх друзів у Франкфурті-на-Майні (SeBeeF) визначається як осередок соціальних служб: клуб, який має статус НДО, що входить до об'єднання/мережі "Паритетний добродійний союз Німеччини".

Клуб був заснований в 1975 р. із метою сприяти рівності, самовизначенню і праву людей з обмеженнями на представництво самих себе у всіх галузях життя. Він підтримує акції та ініціативи, спрямовані на забезпечення необмеженої участі

інвалідів у житті суспільства, а також побудову безбар'єрного соціального життєвого простору для всіх людей. CeBeeF Франкфурту консультує та допомагає людям із обмеженими можливостями та їх партнерам із усіх питань, що пов'язані з допомогою, житлом, організацією самовизначуваної позиції в суспільстві та самопомогі, у шкільному та професійному стимулюванні, в спорті, культурі, у вільному прояві сексуальності, в спільному житті з партнерами та в пересуванні. Клуб визнаний як добродійне товариство: всі внески і пожертвування можуть бути звільнені від оподаткування.

Активно працює також REFUGIO Мюнхен – консультаційно-лікувальний центр для біженців і жертв тортур. Це також соціальна служба в статусі НДО, що допомагає людям, які унаслідок тортур, політичного переслідування або військових конфліктів були змушені покинути свою батьківщину і жити в еміграції в Німеччині. Слово Refugio походить від латинського слова Refugium, що означає “притулок” і “захист”. Це єдина в Мюнхені спеціалізована організація, що пропонує біженцям всі види допомоги “з одних рук”, яка підтримує дорослих біженців у подоланні їх специфічної життєвої ситуації, надає допомогу, зокрема шляхом психотерапії, соціального консультування, мовних курсів силами волонтерів, тренінгів для батьків. Окремим напрямком є робота з дітьми, розвиткові яких сприяють через індивідуальну терапію, групи арттерапії, послуги художньої майстерні, заняття зі школярами вдома силами волонтерів. Ці пропозиції супроводжуються лікарською допомогою і роботою перекладачів. Подібні міждисциплінарні послуги полегшують травмованим біженцям можливість пережити психічні та фізичні наслідки тортур, війни, втечі та допомагають відкрити для себе нові перспективи в житті. REFUGIO Мюнхен щорічно підтримує понад 1600 біженців понад 30 національностей, серед яких майже 760 дітей-біженців.

Соціальна служба НДО “Мюнхенська СНІД-допомога” має багаторічний досвід консультування та супроводу ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД. Ця служба має додаткову пропозицію – “обслуговуване житло”, завдяки якій ВІЛ-інфікованим і хворим на СНІД пропонується базова послуга та професійне медичне обслуговування. Можливість забезпечення адекватної допомоги в кожній життєвій ситуації базується на системі “обслуговуваного житла” на гнучких складових елементах: стаціонар соціального обслуговування на сім місць (цілодобово), терапевтична тримісна комунальна квартира, дві однокімнатні квартири (апартаменти), 19 місць обслуговуваних квартир у приватному володінні. Послуги орієнтовані на людей з ВІЧ/СНІДом та людей з психічним розладом чи залежністю, чий фізичний стан проте відносно стабільний. Додатково до вказаних критеріїв мешканці повинні значною мірою потребувати психосоціальної допомоги, а також бажати її. Метою кожної з форм послуг є професійний супровід до самостійного життя. У Стаціонарній установі соціального обслуговування як окремій структурі в складі Мюнхенської СНІД-допомоги людям із ВІЛ/СНІДом пропонується житло та соціальне обслуговування. Тут, в окремих кімнатах із відповідними спільними приміщеннями в атмосфері, схожій на сімейну, проживають 7 осіб. Стан їх здоров'я відносно стабільний, проте унаслідок їх фізичного чи психічного розладу (або залежності) вони потребують інтенсивного догляду, який здійснюється практично цілодобово.

Концепція терапевтичного середовища полягає у тому, що для мешканців створюється оточення, яке, без огляду на обмеження, сприяє високій якості життя. Головною передумовою цього є створення безпечного оточення з розвиненим

самоврядуванням у доброзичливій атмосфері. У закладі треба жити спільно, щоб долати самотність та ізоляцію, ініціювати можливість взаємної підтримки.

Пропонуються також працетерапія, лікувальна гімнастика, арт-терапія з різних спеціальностей та напрямків. Мета полягає у тому, щоб мешканці прийняли свої життєві історії як належне і вчилися відкривати для себе нові перспективи. Оскільки час перебування в закладі не обмежений, є достатньо простору, щоб подолати кризу і набратися нових сил. Персонал та тісна кооперація з лікарями гарантує добротність стосовно медичного обслуговування. Послуги з обслуговування, що перевищують стандартний рівень, службою не надаються [8].

Таким чином, у Німеччині в основу соціальної роботи покладено концепцію реабілітації, відповідно до принципів “допомога для самопомоги”, до яких належать: індивідуальний догляд за системою замовлень на соціальне обслуговування; регулярні засідання груп; підтримка у всіх сферах практичного життя; соціально-адміністративна допомога; соціальна реабілітація та інтеграція; кризова інтервенція; регулярні заходи спільного дозвілля; колективне спілкування.

Висновки

Сучасне суспільство має значний запас досвіду щодо форм, стратегій та прийомів взаємодії, але взаємні зобов'язання між поколіннями, між населенням і державою в українському суспільстві ще не є предметом дискусії з метою раціоналізації та оптимізації соціальної політики. Особливо необхідна ґрунтовна дискусія про те, як зробити соціальне обслуговування ефективним, оскільки критерії ефективності у багатьох випадках дійсно не цілком ясні. Таке обслуговування повинне приймати різні форми, коли йдеться, наприклад, про людей із поступовим зниженням здатності до самообслуговування або про хронічних хворих, яких можна лікувати, але неможливовилікувати і яким можна забезпечити підвищення життєвого комфорту за рахунок можливості жити удома, а не в стаціонарі тощо.

У період, коли соціалістична держава монополює розпоряджалося ресурсами суспільства, склалося уявлення про те, що зв'язок “право людини – обов'язок держави” є нерозривний. У сучасних умовах люди реально можуть розраховувати тільки на себе та недержавні, добровільні, благодійні форми обслуговування, до яких має відійти певний обсяг соціальних зобов'язань, що досі перебували у звичному віданні держави.

Проблемними питаннями залишаються, зокрема, ступінь відповідальності фахівців/соціальних працівників за використання суспільних ресурсів, допустима міра заміни професійних ресурсів державних соціальних служб ресурсами співтовариств або волонтерів, технології їх взаємодії та багато інших, наукова розробка яких є обов'язковою умовою їх вирішення.

Література

1. Захаров З., Рахманова Г. Демографический контекст пенсионного обеспечения история и современность // Современные проблемы пенсионной системы: комментарии экономистов и демографов [Текст] / под ред. Т. Малевой. — М. : Знание, 2007. — 334 с.
2. Развитие государства благосостояния в странах Северной Европы и России: сравнительная перспектива [Текст] : сб. статей / под ред. И. Григорьевой, Н. Килдал [и др.]. — СПб. : [б. и.], 2004. — 118 с.
3. Ploug N. Social Security in Europe. Development or Dismantlement? [Text] / N. Ploug, J. Kvist. — London : [s. n.], 1996. — 124 с.

4. Abrahamson P. Social policy in changing Europe [Text] / P. Abrahamson. — Roskilde : [s. n.], 2003. — 214 p.

5. Григорьева И. А., Келасьев В. Н. Теория и практика социальной работы [Текст] / И. А. Григорьева, В. Н. Келасьев. — СПб. : [б. и.], 2004. — 320 с.

6. The social reconstruction of care: From the state to the “community” // Symonds A., Kelly A. The social reconstruction of Community Care [Text]. — London : [s. n.], 2008. — 224 p.

7. Thorslund M., Bergmark A., Parker M. Difficult Decisions on care and services for elderly people: the dilemma of setting priorities in the welfare state / M. Thorslund, A. Bergmark, M. Parker // Scandinavian Journal Social Welfare [Text]. — 2007. — № 6. — P. 197—206.

8. Бочаров В. В. Антропология возраста [Текст]. — СПб. : Аристо, 2008. — С. 169—184.

H. Hlukhova

WAYS OF ACTIVITY OPTIMIZATION OF SOCIAL SERVICE DEPARTMENTS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article is dedicated to the social work as one of the main direction of state social policy, which is the function of social services. The experience of the EU countries in the context of defining tendencies of the problem development concerning the provision of social service is considered.

Key words: social service, social assistance, social ensuring.

УДК 351.779

В. Довгань

ІНСПЕКЦІЙНИЙ ВЕТЕРИНАРНИЙ КОНТРОЛЬ – ОДИН ІЗ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

Досліджено особливості організації інспекційного ветеринарного контролю у світі. Розглянуто сучасний стан роботи інспекцій щодо здійснення контролю в галузі ветеринарної медицини в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: контроль, ветеринарна інспекція, ветеринарно-санітарний контроль, епізоотичне благополуччя.

Процес інтеграції України у світове співтовариство як демократичної, соціальної, правової держави потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі, тенденції розвитку контролю в системі державного управління, зокрема в галузі ветеринарної медицини.

Контроль – це перевірка виконання законів, рішень, дотримання чітко регламентованих умов тощо. Загалом, контроль у сфері управління відіграє важливу роль, оскільки він є:

- способом забезпечення законності та державної дисципліни;
- одним із основних та важливих методів управління;
- функцією управління;
- певним етапом управлінського процесу.

Контроль надає можливість попереджувати, виявляти відхилення, помилки, шукати нові можливості та резерви. На сьогодні виділяють різні види контролю за певними критеріями. Зокрема, за суб'єктивним складом контроль поділяється на:

- державний;
- громадський (соціальний);
- виробничий.

До державного контролю належать: парламентський; судовий; контроль, який здійснюють органи виконавчої влади та прокурорський нагляд. Державний контроль – це діяльність державних органів влади у межах своєї компетенції та повноважень, зміст якої полягає у:

- забезпеченні дотримання чинного законодавства всіма суб'єктами незалежно від форм власності та підпорядкування;
- підвищенні ефективності роботи державних органів;
- забезпеченні ефективного використання державних коштів.

Дослідженню проблеми роботи державних ветеринарних інспекцій та контролю присвячено, зокрема, низку наукових праць вітчизняних та зарубіжних фахівців, таких як: І. Сergyгін [1], А. Пономарьова, А. Герасимова, Н. Баркова [2], Н. Щеглова [3], Н. Мельникова [4], Ю. Федорова [5], А. Пономарева, Г. Погребняк [6], В. Семенова [7]. Водночас необхідно зазначити, що питання, пов'язані з вітчизняним і зарубіжним досвідом щодо інспекційного ветеринарного контролю в галузі ветеринарної медицини, залишаються малодослідженими.

Враховуючи це, метою статті є аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду інспекцій в галузі ветеринарної медицини, визначення можливостей його використання на сучасному етапі реформування галузі в Україні.

Основним органом ветеринарно-санітарного контролю за кордоном є Державні ветеринарні служби.

У Франції він проводиться ветеринарною інспекцією, яка перебуває у структурі Міністерства сільського господарства. У кожному департаменті є головний ветлікар, якому підпорядковані ветеринарні лікарі м'ясопереробних підприємств. У США діє спеціальний закон про інспекцію м'яса. Існує спеціальна федеральна інспекція з функціями контролю за якістю м'яса й м'ясопродуктів. У Канаді контроль якості худоби, м'яса й м'ясних продуктів здійснюється головною державною ветеринарною федеральною інспекцією, на яку покладений також контроль за дотриманням технології виробництва м'ясних продуктів. У Великобританії ветсанекспертизу на м'ясопереробних підприємствах здійснюють постійні інспектори-ветеринари Міністерства сільського господарства, незалежні від адміністрації підприємств. У Японії на м'ясопереробних підприємствах ветсанекспертизу й перевірку якості м'яса здійснюють держветінспектори, які перебувають у підпорядкуванні Бюро сільського та рибного господарства країни.

У ФРН, Бельгії, Норвегії, Швейцарії, Італії контроль за якістю м'яса й ветеринарно-санітарна експертиза м'яса й м'ясопродуктів здійснюється Державними ветеринарними службами, які є у складі міністерств охорони здоров'я.

У всіх країнах Східної Європи ветеринарна служба м'ясопереробних підприємств є державною.

Поряд із добре продуманою структурою й організацією ветеринарно-санітарного контролю більшість м'ясокомбінатів за кордоном відрізняються високою санітарно-гігієнічною культурою [8].

Питання контролю якості продукції й організації державного ветеринарного нагляду на м'ясопереробних підприємствах за кордоном викладені в роботах: F. Pezza [9], J. Rutter [10], M. Szulc, D. Crosshlauz [11], G. Koritz [12], A. Donalson [13], G. Biancotto, R. Angelitti, R. Piro [14], E. Maggi [15], R. Benneee [16].

Державний ветеринарний контроль в Україні здійснюється органами виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством України та регламентується Законом України "Про ветеринарну медицину" №361-V від 16.02.2006 р. Незалежність державних інспекцій від відомчого впливу гарантується організаційною їх самостійністю, призначенням керівника та затвердженням положення Кабінетом Міністрів України. Так, наприклад, головний державний інспектор ветеринарної медицини України призначається на посаду Кабінетом Міністрів України. Положення про Державний комітет ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією затверджується Урядом України, а головний державний інспектор ветеринарної медицини з питань державного ветеринарного контролю підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів України [17].

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про ветеринарну медицину", державний ветеринарно-санітарний контроль – функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів.

Система органів державного контролю складається з підсистем, що діють у певних сферах і галузях суспільного життя та дозволяють забезпечити необхідною

інформацією всі рівні управління. З огляду на це, виділяють державний контроль, який здійснюють органи виконавчої влади: фінансовий, банківський, митний, податковий, гірничий, за станом охорони праці, санітарно-епідеміологічний, за дотриманням антимонопольного законодавства, метрологічний, статистичний, кадровий, технологічний тощо. До цього типу контролю належить і державний ветеринарний контроль.

Завданням ветеринарного контролю у цій галузі, відповідно до ст. 3. Закону України “Про ветеринарну медицину” [18], є зменшення або усунення ризиків виникнення зоонозів та захворювання населення; охорона території України від проникнення хвороб тварин із території інших держав або карантинних зон; здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в процесі виробництва і обігу продуктів тваринного, а на агропродовольчих ринках – і рослинного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів, штамів мікроорганізмів, репродуктивного і патологічного матеріалу та здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду під час обігу засобів ветеринарної медицини та засобів догляду за тваринами тощо.

Метою ветеринарного контролю є забезпечення сталого епізоотичного благополуччя в країні.

Методи ветеринарного контролю – це способи здійснення контрольної діяльності для забезпечення дотримання вимог ветеринарної діяльності, до яких, зокрема, належать:

- перевірка – з’ясування правильності, точності дотримання ветеринарного законодавства з метою виправлення помилок, усунення недоліків;

- обстеження – ретельний огляд об’єктів, дослідження причин та чинників виникнення екологічних проблем, ситуацій тощо;

- нагляд – слідкування за дотриманням ветеринарного законодавства з метою контролю, забезпечення порядку;

- моніторинг – система та процедура спостережень за ветеринарно-санітарним станом об’єктів ветеринарно-санітарного контролю та нагляду;

- інспектування – періодичне проведення перевірок зі сторони уповноважених на такий вид діяльності суб’єктів;

- аудит, за визначенням Міжнародної організації із стандартизації, – це процес ветеринарної перевірки, зміст якої полягає в отриманні й оцінці об’єктивної інформації з метою визначення відповідності критеріям аудиту конкретних ветеринарних заходів, умов, систем управління чи інформації з передачею надалі результатів цього процесу замовникові;

- звітність – система взаємопов’язаних, узагальнених підсумкових результатів, отриманих за певний період часу, що характеризують діяльність відповідних об’єктів.

Якщо розглядати ветеринарний контроль як певний етап у процесі управління, то це – визначений чинним законодавством порядок дій уповноваженого контролюючого органу з метою забезпечення реалізації визначених у ньому вимог. Контроль має не тільки відображати стан справ, але й регулювати певну ситуацію, сприяти вирішенню поставлених завдань. Зрозуміло, що найпростіші форми та методи контролю є ефективнішими та результативнішими. Забезпечення епізоотичного благополуччя та високої санітарної якості неможливе без гарантованого ветеринарного контролю. Об’єктами, підконтрольними ветеринарній медицині, є:

- готові харчові продукти тваринного походження;
- засоби захисту тварин;
- корми рослинного походження;
- корми тваринного походження;
- кормові добавки;
- продукти тваринного походження;
- сировина тваринного походження.

Вантажі, підконтрольні ветеринарній медицині, супроводжуються ветеринарними документами встановленого зразка (при експорті – ветеринарними посвідченнями, що видаються установами державної медицини з місця виходу вантажу, а при імпорті – ветеринарними сертифікатами, що видані ветеринарними органами країн-експортерів).

Ветеринарний сертифікат – це документ, що є однією з підстав для ввезення товарів, які підлягають ветеринарному контролю. Ветеринарний сертифікат завіряється номерною печаткою, особистим підписом фахівця пункту держветконтролю та відбитком штампу “Вивантаження та митне оформлення під прикордонним держветконтролем”.

Ветеринарне свідоцтво за формою Ф 2 – документ, що видається фахівцями структурних підрозділів регіональних служб держветконтролю за місцем оформлення вантажу після проведення ветеринарно-санітарної експертизи. При ввезенні тварин органами держветмедицини за місцем акредитації отримувача видається ветеринарне свідоцтво за формою Ф 1. Ветеринарне свідоцтво форми Ф 2 (Ф 1) є однією з підстав для митного оформлення підконтрольних товарів. При імпортно-експортних перевезеннях власники вантажів, підконтрольних службі ветеринарної медицини, повинні з’ясувати і враховувати епізодичну ситуацію країн імпортерів і експортерів.

Зменшення, починаючи з 2008 р., майже на 30% ризику надходження небезпечних харчових тваринницьких продуктів на споживчий ринок України передбачає Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми проведення моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі на 2008 – 2013 рр., затверджена розпорядженням Уряду №1033-р від 21.11.2007 р.

На сьогодні держава в повному обсязі не гарантує безпеку продуктів тваринного походження, харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі, а також кормів для годівлі тварин, що є основною причиною виникнення проблеми. Метою цієї програми є здійснення заходів, спрямованих на підвищення якості і безпечності продуктів тваринного походження, харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі, та кормів, всебічне інформування споживачів про ризики, пов’язані з вживанням низькоякісних харчових продуктів і використанням кормів, що містять залишкові кількості ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин.

Аналіз інформації, наведеної в опрацьованих виданнях, дає змогу зробити висновки, що дослідження проблем контрольної діяльності в галузі ветеринарної медицини проводилось або дуже узагальнено на теоретичному рівні, або в якомусь “вузькому” напрямку, але тема контролю саме у галузі ветеринарної медицини залишається мало дослідженою. Ця тема порушується або в контексті інших питань, або згадується мимохідь. Тому дослідження у галузі проведення інспекційного державного ветеринарного контролю на сучасному етапі дуже актуальне.

Література

1. Серегин И. Г. Приоритетность инспекторской работы в ветеринарной деятельности / И. Г. Серегин // Ветеринария [Текст]. — 1998. — № 6. — С. 6—11.
2. Пономарева А. Б. Государственный ветеринарный надзор за безопасностью продуктов животного происхождения / А. Б. Пономарева, А. С. Герасимов, Н. В. Баркова // Ветеринария [Текст]. — 1998. — № 7. — С. 3—8.
3. Щеглов Н. А. Ветеринарное обеспечение Северного Административного округа г. Москва / Н. А. Щеглов // Ветеринария [Текст]. — 1990. — № 2. — С. 18—20.
4. Мельников Н. И. Обеспечить действенный контроль за ввозом и вывозом животноводческой продукции / Н. И. Мельников // Ветеринария Сибири [Текст]. — 1999. — № 2. — С. 10, 11.
5. Федоров Ю. В. Организация государственного надзора / Ю. В. Федоров // Ветеринария [Текст]. — 1999. — № 10. — С. 6—8.
6. Пономарева А. Б. Организация ветеринарной службы / А. Б. Пономарева, Г. А. Погребняк // Ветеринария [Текст]. — 1995. — № 7. — С. 3—8.
7. Семенов В. А. Ветеринарная служба Чувашской Республики в условиях рыночной экономики / В. А. Семенов // Ветеринарный врач [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 25, 26.
8. Юшкова Л. Я. Совершенствование ветеринарного обслуживания торгующих и мясоперерабатывающих предприятий / Л. Я. Юшкова, В. М. Авилов, В. В. Сочнев // Ветеринария [Текст]. — 1996. — № 6. — С. 10—13.
9. Pezza F. Presenza di residui di antibiotici negli alimenti. Controllo sull'impiego e linee di cfrantere ispettivo / F. Pezza // Selezione Veterinaria [Text]. — 1992. — Vol. 33. — № 8. — P. 763—772.
10. Rutter J. M. The licensing of veterinary medicines in the UK. Role of the Veterinary Medicines Directorate / J. M. Rutter // Big Veterinary J [Text]. — 1993. — Vol. 31. — P. 65—71.
11. Schulze D. Zum ökonomischen Wesen der Veterinär medizinischen Leistunguntersozialistischen Produktion Verhältnissen / D. Schulze // Monatshefte für Veterinärmedizin [Text]. — 1970. — № 12. — S. 461—465.
12. Koritz G. D. Human food safety considerations / G. D. Koritz // J. of Veterinary Pharmacology and Therapeutics [Text]. — 1994. — Vol. 117. — № 2. — P. 113—116.
13. Donaldson A. I. Strategie di controllo del afta epizootica in Europa / A. I. Donaldson // Selezione Veterinaria [Text]. — 1995. — Vol. 36. — № 11/12. — P. 975—977.
14. Biancotto G. Detection of veterinary drugs in food-stuffs using gel permeation / G. Biancotto, R. Angelitti, R. Piro // Analyst [Text]. — 1996. — Vol. 121. — № 2. — P. 229—232.
15. Maggi E. Consumer defense and control of foods of animal origin / E. Maggi // Industry-Alimentary [Text]. — 1997. — Vol. 36. — № 363. — P. 1154—1161.
16. Bennet B. M. Implications of BSE policy for livestock production and veterinary services in the United Kingdom / B. M. Bennet, P. Hallam // The Veterinary Record [Text]. — 1998. — February 14. — P. 155—158.
17. Режим доступу : <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/15754/15793>.
18. Про ветеринарну медицину: Закон України № 361-V від 16.11.2006 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2007. — № 5/6. — Ст. 53.

V. Dovhan'

**THE INSPECTIONAL VETERINARY CONTROL
AS A PUBLIC ADMINISTRATION METHOD
IN THE FIELD OF VETERINARY MEDICINE**

Peculiarities of organization of the inspectional veterinary control in the world are researched. Modern state of inspections' work concerning control realization in the field of veterinary medicine in Ukraine nowadays is considered.

Key words: control, veterinary inspection, veterinary and sanitary control, epizootic well-being.

УДК 342.5:321.6/8

В. Слагін

ІНСТРУМЕНТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З НАСЕЛЕННЯМ У ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ ДЕРЖАВІ

Проведено аналіз чинників впливу громадянського суспільства на розвиток регіонів провідних держав світу. Опрацьовано результати соціологічних опитувань. Запропоновано нефінансові інструменти діяльності суб'єктів соціальної держави з метою покращення показників розвитку територій.

Ключові слова: органи влади, соціальна держава, суспільство.

Навряд чи можна намагатися сформулювати поняття “соціальна держава”, де були б враховані всі необхідні для цього атрибути, проте можна виділити основні необхідні умови, які повинні бути виконані і бути основою для побудови соціальної держави. До них належать передусім політичні, економічні, соціальні та правові.

Якщо один із цих чинників не відповідає необхідним умовам, говорити про існування соціальної держави недоцільно. За цього, якщо правовий та економічний фактори мають більш-менш визначені параметри (наявність відповідної законодавчої бази, прийнятої посередництвом демократичного волевиявлення більшості суспільства, рівень внутрішнього валового продукту (далі – ВВП) на душу населення, відсоток соціальних видатків тощо), то соціально-політичний фактор не може бути однозначно інтерпретований через конкретні показники. Досвід розвинутих країн вказує, що ідеали соціальної держави успішно реалізуються (а не тільки декларуються) у суспільствах, які мають досить різні політичні владні побудови.

Соціально-політичні чинники включають в себе рівень розширення населення, ступінь розвитку громадянського суспільства, дієвість його головних інституцій, рівень накопичення “соціального капіталу” тощо.

З метою розробки інструментів взаємодії органів влади з населенням у процесі розбудови громадянського суспільства в соціальній державі в роботі проаналізовані чинники впливу громадянського суспільства на розвиток регіонів провідних держав світу та опрацьовані результати соціологічних опитувань Північно-Східного регіону України.

Проблемами дослідження теорії та практики становлення громадянського суспільства в соціальних державах світу займалися вітчизняні та зарубіжні учені, а саме А. Сіленко, О. Кіндратець, Е. Банфілд, Ф. Фукуяма, Р. Патнам, Д. Селбурн і інші.

Громадянське суспільство вже стало популярним вирішенням багатьох проблем суспільного розвитку. Воно перебирає відповідальність за соціальний розвиток у сучасних складних умовах. У світлі очевидних невдач втручання держави в сферу суспільних інтересів, політики, практики, вчені здійснюють пошук нового змісту громадської взаємодії, яке ґрунтуватиметься на п'яти головних соціальних процесах: об'єднання, визнання, комунікація, взаєморозуміння, довіра.

Сучасні дослідники вбачають у вдосконаленні громадянського суспільства ключовий елемент майбутнього світу. А. Еціоні досліджував “комунітаризм”, Р. Патнам – “соціальний капітал”, Д. Селбурн – “обов'язок”, а Ф. Фукуяма – “довіру”.

Відповідно до теоретичних розробок теорії солідаризму, розвиток еволюційного процесу характеризувався перевагою в становленні людського співтовариства як інтегруючої основи, зростанням потреби у взаємодопомозі індивідів, формуванням солідарних груп взаємопідтримки. Соціалізація суспільства пов'язана із посиленням соціальних якостей людини (жалість, співучасть, причетність), а не асоціативних його характеристик (відокремлення, агресивність, ворожість). Організаційними формами, які дозволяють найбільш зручно пом'якшувати антагоністичні протиріччя праці й капіталу, є професійні корпорації [1].

Однією з базових цінностей комплексу солідарних взаємовідносин у суспільстві є довіра, що є ключовою умовою можливого співробітництва між громадянами, соціальними інститутами й державою. Економічні й соціальні успіхи країн із “високим рівнем довіри” були досягнуті в умовах, коли дії держави лише доповнювали й координували розвиток структур громадянського суспільства, що ґрунтувалися на принципах довіри. Саме ці структури громадянського суспільства повинні набувати все більшого значення при здійсненні соціальної політики.

Найчастіше норми і цінності не обов'язково співпадають, і не завжди індивідуалістські цінності відокремлені від норм групової діяльності. При вирішенні такого парадоксу необхідно враховувати суть тієї групи, до якої особистість себе зараховує.

Різке розмежування “орієнтації на себе” і “орієнтації на групу” трохи затушовує роль родини у процесі формування соціального капіталу. Щоб взаємодопомога мала найбільший ефект, вона повинна виходити за рамки родини або більш широкої родинної групи. Наприклад, Е. Банфілд досліджував громадське життя маленького містечка в Південній Італії. Він спостерігав громаду, де єдиним обов'язком для його членів була належність родині. До не членів родини ставились із підозрою, а отже, не було ніякої можливості об'єднатися для загальної діяльності: ні ділової, ні благодійної. Громадське життя там повністю залежало від зовнішніх джерел влади – церкви й держави. Навіть тих небагатьох людей, у яких були гроші, не використали для благодійності, вважаючи це справою держави.

Дослідження Р. Патнама “громадянського суспільства”, тобто схильності людей створювати організації не на основі родинності, у всіх регіонах Італії, підтвердили таку думку. Як відзначав Е. Банфілд, рівень “громадянського співтовариства” на Півдні був набагато нижчим, аніж на Півночі, – там було значно менше громадських асоціацій, рівень участі в політичному житті був набагато меншим, і люди виражали меншу впевненість у необхідності законслухняності (справді, найбільш потужними громадськими організаціями були карні формування) [2].

Недієздатні органи влади майже не звертали уваги на громадські потреби. Під час об'єднання ні північна, ні південна Італія не були індустріальними регіонами. Але Північ, на відміну від Півдня, стала швидко “індустріалізуватись”. Дохід на душу населення там почав зростати, і розрив між регіонами на сьогодні дуже великий. Р. Патнам висловив думку, що ця відмінність між районами Італії сильно корелюється з рівнем громадянського співтовариства: “ці співтовариства не стали громадянськими не тому, що вони були багатими. Історія свідчить протилежне. Вони стали багатими тому, що вони були громадянськими”.

У Південній Італії родина була занадто “слабка”, щоб забезпечити входження в громадянське суспільство. У китайському суспільстві вплив родини є великим. Відповідно до досліджень ділового Гонконгу, довіра в родині абсолютна, але, окрім

цього, важко зробити які-небудь припущення щодо доброї волі. Родина є центром конфуціанського учення, яке проголошує, що обов'язок перед родиною вищий від будь-якого іншого обов'язку, і почуття особистості визначається родиною. Наприклад, при дослідженні сільських місцевостей на Тайвані було зауважено, що людині не довіряли, якщо вона не належала до членів родини, і всі питання вирішувалися у колі родичів.

Деякі обмеження, пов'язані з довірою, трохи пом'якшуються в міру віддалення від безпосереднього осередку – “нуклеарної” родини – до ширшого кола родичів. Але в таких співтовариствах бракує природної згуртованості, спостерігається дуже мало громадського або спонтанного співробітництва. Мета, а отже, основний спосіб соціальної допомоги – саме забезпечення родини. Об'ємніші громадські організації вимагають втручання авторитарної влади. Навіть примусова колективізація та комунізм не переборолі індивідуалізм селянських господарств Китаю. Це дуже добре демонструється на такому прикладі: звільнення комун, які були організовані Мао Цзе Дуном, від усяких норм громадської відповідальності знизило їх ефективність. Заміна ж комун наприкінці 70-х рр. XX ст. селянськими господарствами як основної одиниці сільгоспвиробництва дала змогу швидко підняти їх продуктивність.

Вплив на політичний, економічний і соціальний розвиток може бути різнофакторним. Але не всі розуміють, що критичним фактором є здатність створювати сильні громадські групи в сфері між державою і родиною, тобто в громадянському суспільстві. Країни з перехідною економікою мають важку спадщину, тому що комуністичні режими навмисно знищували всіх, хто, на їх думку, зазіхав на владу держави, включаючи всі проміжні організації, такі як малий бізнес, церква, профспілки, газети й громадські організації. Там, де громадянське суспільство було слабким (наприклад, у дореволюційній Росії) руйнування було особливо результативним. Після Сталіна в Радянському Союзі не було “середини”: жодних більш-менш значимих проміжних організацій, тільки одна потужна держава на одному боці соціальної організації, а родина й особистість – на другому. В інших постсоціалістичних країнах громадянське суспільство було більш розвинене до “комуністичного” періоду, хоча і з обмеженими можливостями самоорганізації поза межами держави, і зараз воно робить свій внесок у розвиток ринкових відносин і демократії.

Отже, набуває значущості питання встановлення типу взаємодії владних структур із громадськістю при вирішенні економічних та інших проблем на місцях. Згідно із отриманими результатами соціологічних опитувань [3], можна визнати, що актуальні соціально-економічні проблеми не залишаються поза увагою територіальних органів влади. Лише 11 % опитаних зазначають, що їх організації не впливають на вирішення жодної з актуальних проблем соціально-економічного розвитку своїх областей, а 12 % – завагалися чітко визначити напрям впливу своїх адміністрацій.

Водночас чіткого розуміння проблем, на вирішення яких успішно впливають їх організації, в опитаних немає. Найбільші досягнення, згідно з результатами проведеного дослідження, спостерігаються щодо вирішення проблеми безробіття (18 %), створення ефективної системи соціального забезпечення (допомога літнім, інвалідам тощо) (18 %), а також налагодження діалогу між органами влади та населенням (18 %).

Усі інші проблеми, зважаючи на відповіді опитаних, перебувають практично поза межами ефективного впливу з боку територіальних органів державної виконавчої влади.

Привертає увагу той факт, що найбільше на певні зрушення щодо побудови належного діалогу між органами влади і громадськістю вказують представники вищого керівництва владних установ (25 % до тих, хто відповіли).

Досить послідовними є респонденти й в оцінці напрямів діяльності своїх владних установ. Найбільш критично оцінюються результати роботи в економічній галузі (індекс оцінки ефективності діяльності ($I_{од}$) за шкалою від -1 до 1, де -1 означає цілком негативно, -0,5 – швидше негативно, ніж позитивно, 0 – десь позитивно, десь негативно, +0,5 – швидше позитивно, ніж негативно, 1 – цілком позитивно, $I_{од} = 0,05$).

Трохи кращими за суб'єктивними оцінками є досягнення щодо налагодження взаємодії з населенням ($I_{од} = 0,20$), соціального захисту населення ($I_{од} = 0,23$) та соціального розвитку (освіта, наука, культура тощо) ($I_{од} = 0,27$).

Досить повільний соціально-економічний розвиток територій, які представляють респонденти, супроводжується і середнім рівнем соціальної напруженості (індекс соціальної напруженості ($I_{сн}$) за шкалою від -1 до +1, де -1 означає відсутність соціальної напруженості; 0 – середній рівень соціальної напруженості; +1 – вибухонебезпечну ситуацію, $I_{сн} = 0,09$).

Соціальна напруженість є явним чи прихованим загостренням відносин між певними соціальними групами, існування високого рівня незадоволеності значної частини територіальної громади соціально-економічними процесами, що відбуваються. Значна частина опитаних вказує на ймовірність його підвищення в найближчому майбутньому (рис. 1).

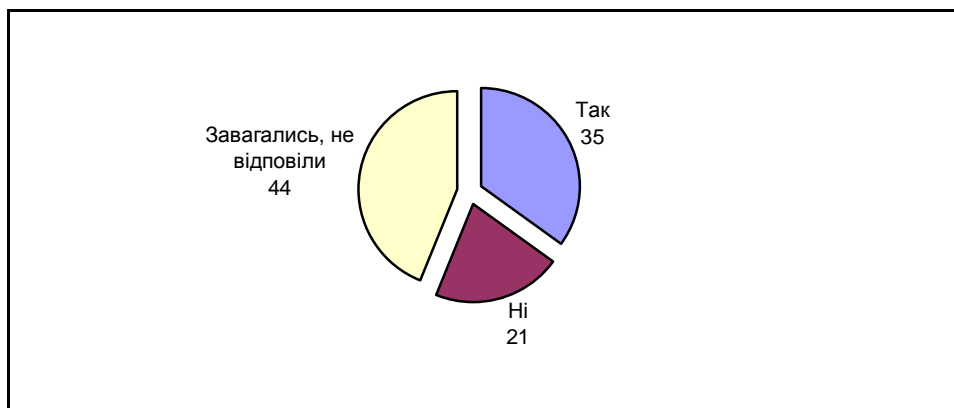


Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: чи може, на Вашу думку, у найближчому майбутньому підвищитись рівень соціальної напруженості у Вашій області під впливом певних факторів? (у % до всіх опитаних)

За цього у представників *вищого керівництва організації* спостерігається схильність до заперечення ймовірності зростання соціальної напруженості. На цьому наголошує понад третина з них, тобто 34 % до тих, хто відповіли (рис. 2).

Діяльність владних установ фактично не спричиняє появу соціальної напруженості. Сплески соціальної напруженості, за оцінками опитаних, навряд чи будуть зумовлені незадоволеністю населення діяльністю місцевих органів державної виконавчої влади (11 % до тих, хто відповіли) та органів місцевого самоврядування (15 % до тих, хто відповіли).

Отже, зазначимо, що рівень довіри населення до місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування загалом є вищий, порівняно з центральними владними установами. Символічними є невисокі показники довіри до Верховної Ради України та Голови Верховної Ради України. Досить високими є показники довіри до органів місцевого самоврядування (рис. 3).

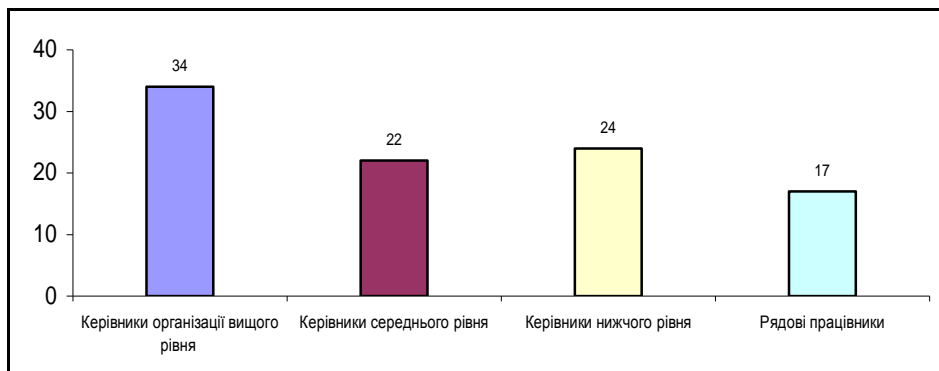


Рис. 2. Порівняльна гістограма розподілу відповідей респондентів, які відкидають імовірність зростання соціальної напруженості у своїх областях у % до тих, хто відповіли, відповідно до посад респондентів

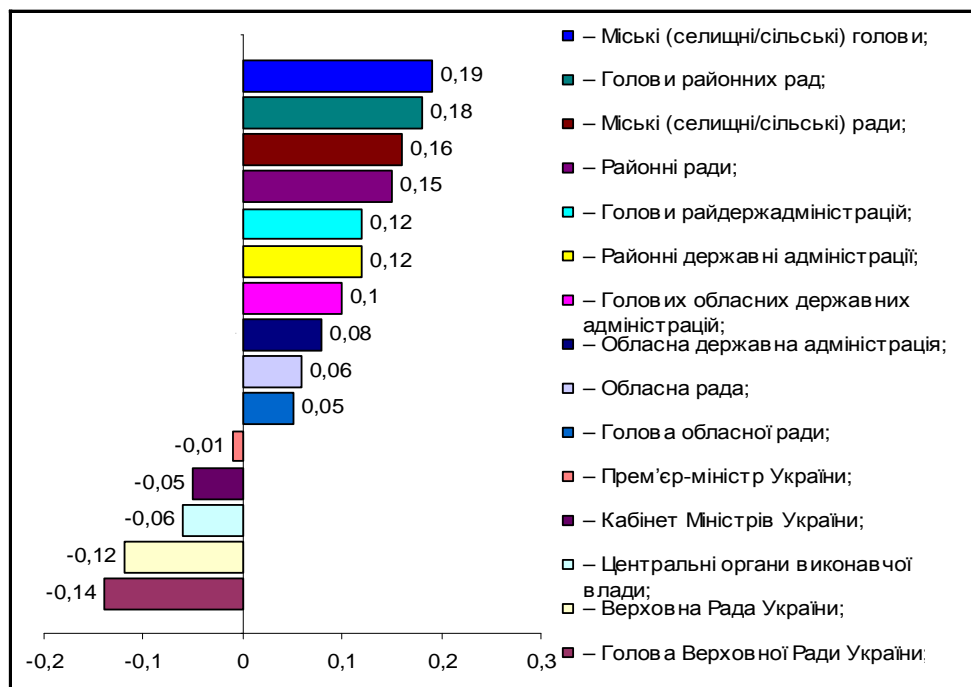


Рис. 3. Діаграма розподілу відповідей респондентів на питання щодо оцінки рівня довіри населення до різних суб'єктів владних відносин (за індексом довіри (Ід) від -1 до 1, де -1 означає повну недовіру, 0 – середній рівень довіри, +1 – повну довіру)

Водночас не можна спостерігати великих розбіжностей у площині інформованості населення про діяльність владних установ різного рівня. Хоча за цього рівень обізнаності щодо діяльності керівників держави є дещо вищим порівняно з місцевими органами влади (рис. 4).

Отже, виникає проблема достатнього висвітлення діяльності місцевих органів влади. Найкращими засобами доведення до населення результатів своєї діяльності опитані визнають ті, що пов'язані з використанням медійного ресурсу – публікації про діяльність у місцевих газетах (54 %), виступи керівників на телебаченні (44 %) та радіо (32 %). Окрім цього, привертається увага до доцільності виступів керівників владних структур на підприємствах і в установах (31 %).

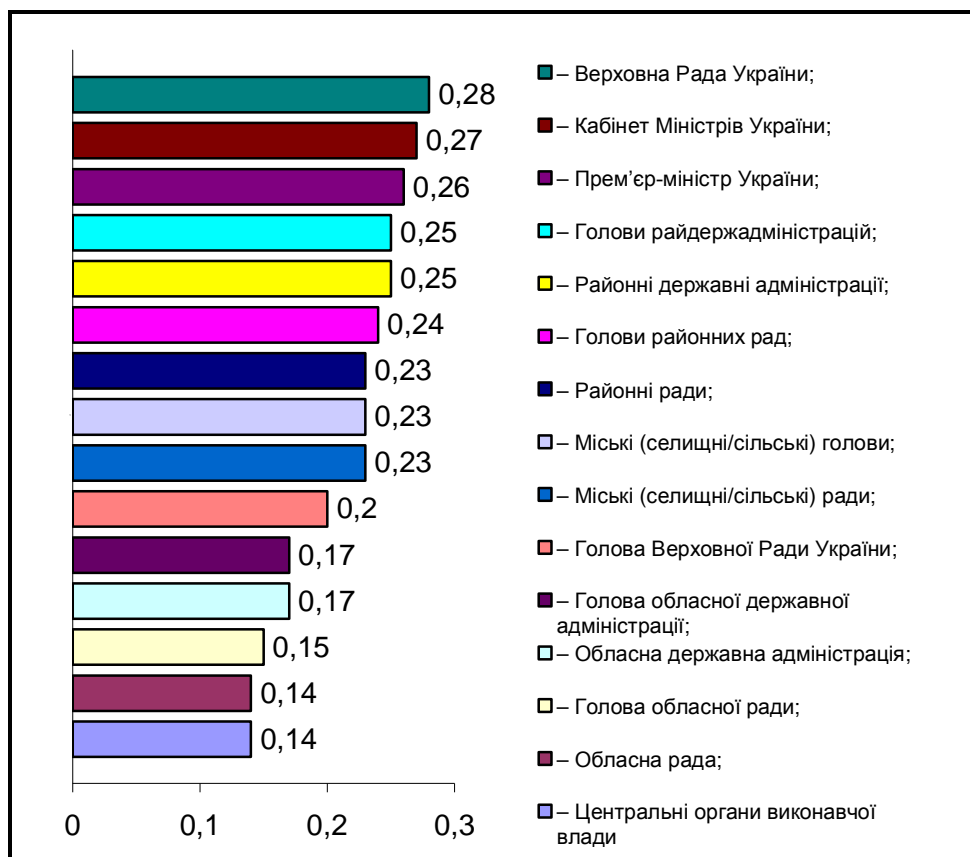


Рис. 4. Діаграма розподілу відповідей респондентів на питання щодо оцінки інформованості населення про діяльність різних суб'єктів владних відносин (за індексом інформованості (I_{інф}) від -1 до 1, де -1 означає повну непоінформованість, 0 – середній рівень інформованості, +1 – повну поінформованість)

Респонденти визнали за доцільне запровадження практики безпосередньої взаємодії з представниками територіальної громади – забезпечення вільного доступу громадян на засідання місцевих рад (33 %) та надання можливості кожному

громадянину ознайомитися з практичними аспектами діяльності адміністрації, зокрема виконання міського бюджету (32 %).

Втім можна стверджувати про зовсім незначущий рівень громадської активності населення у відстоюванні своїх інтересів у відносинах із органами влади (індекс громадської активності ($I_{га}$) за шкалою від -1 до $+1$, де -1 – вкрай низький рівень, 0 – середній рівень, $+1$ – високий рівень, $I_{га} = -0,17$).

За цього сама влада, судячи з відповідей, часто не зацікавлена у залученні населення до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень. Адже, згідно з результатами дослідження, лише 31% опитаних вказують, що представники територіальних громад та профспілок беруть участь у визначенні напрямків розвитку відповідних територій (рис. 5).

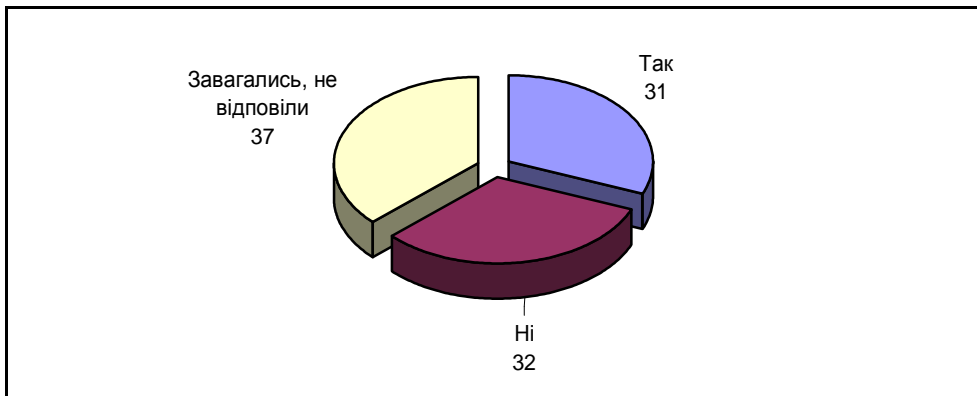


Рис. 5. Розподіл відповідей респондентів на запитання: чи залучаються представники громадськості або профспілок до розроблення певних рішень, що стосуються розвитку територій? (у % до всіх опитаних)

Дещо активніше до розробки рішень із розвитку території, за результатами опитування, залучаються представники громадськості та профспілок на обласному рівні (40 % проти 30 % (до тих, хто відповіли) на районному рівні).

Однак загалом діяльність місцевих державних адміністрацій залишається досить закритою для пересічних громадян. Це безпосередньо можна спостерігати на рівні оцінок “прозорості” діяльності владних установ, які представляють респонденти (рис. 6).

Прозорістю у дослідженні вважається можливість для населення відповідної території постійно отримувати інформацію про їх діяльність, яка не є таємною, згідно з чинним законодавством.

Зазначене, імовірно, і зумовлює низький вплив жителів областей, які представляють респонденти, на місцевий розвиток (індекс впливу ($I_{в}$) за шкалою від -1 до $+1$, де -1 означає відсутність впливу, 0 – середній рівень впливу, $+1$ – дуже високий рівень впливу, в обох областях $I_{в} = -0,20$).

Водночас не можна сказати, що така ситуація задовольняє опитаних. Значна частина респондентів загалом визнає доцільність існування офіційно зареєстрованих об’єднань громадян/громадських організацій для забезпечення захисту інтересів окремих груп громадян у своїх областях (40 % проти 23 % тих, хто заперечує). До того ж, понад половину з них головним засобом вирішення нагальних проблем

держави вважають налагодження активного діалогу з громадськістю (рис. 7). Окрім того, найбільш впевненими в цьому є представники владних установ районного рівня (57 % проти 45 % серед представників обласної влади).

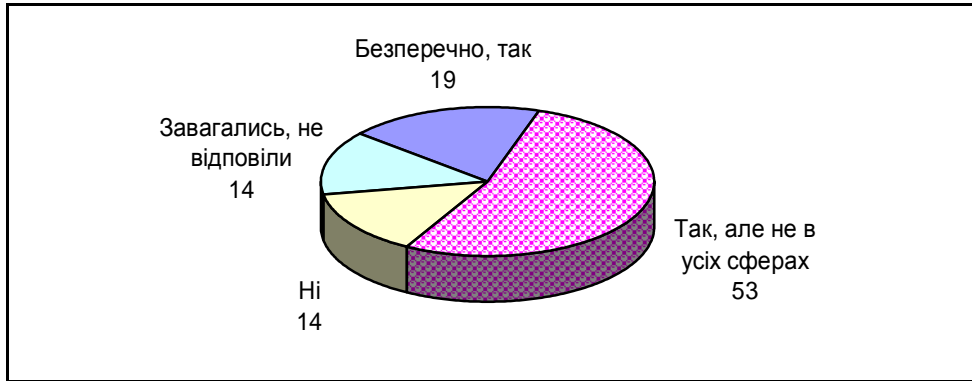


Рис. 6. Розподіл відповідей респондентів на запитання: чи є діяльність Вашої організації “прозорою” для населення? (у % до всіх опитаних)

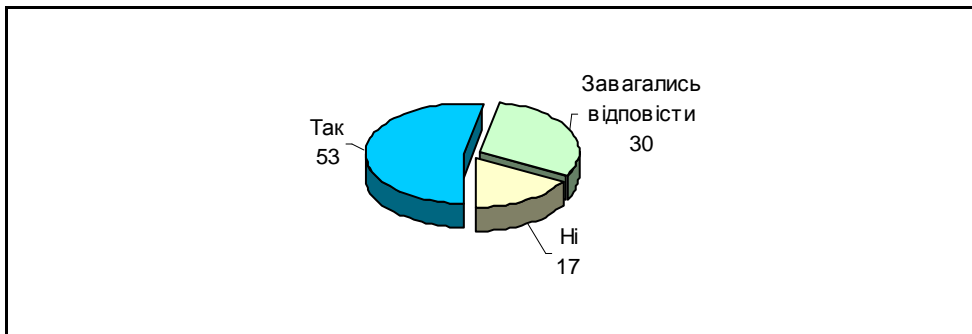


Рис. 7. Розподіл відповідей респондентів на запитання: чи згодні Ви з тим, що лише через діалог із громадськістю органи державної влади зможуть вирішити проблеми країни? (у % до всіх опитаних)

Отже, підсумовуючи теоретичні та емпіричні дослідження, можна визначити інструменти суспільної взаємодії, які можуть суттєво допомогти у розбудові громадянського суспільства в Україні на місцевому рівні, а саме з можливих форм такого діалогу опитаними насамперед виділяється:

- проведення зустрічей представників різних підрозділів організації з жителями підзвітної території, громадські слухання, конференції з актуальних питань місцевого розвитку (52 %);
- залучення представників громади до вирішення питань місцевого розвитку (43 %);
- регулярне розміщення у засобах масової інформації відомостей про діяльність організації (42 %);
- проведення соціологічних опитувань населення щодо вирішення актуальних соціально-економічних питань місцевого розвитку (41 %);

– звітування з певною періодичністю перед жителями підзвітної території (39 %).

Представники влади районного рівня порівняно більше переваги надають виступам керівникам влади на телебаченні (57 % проти 41 % (до тих, хто відповіли) у колег із обласних владних установ.

Необхідно звернути увагу на той факт, що звичному для органів державної виконавчої влади способу підтримки зворотного зв'язку з громадськістю через посередницькі структури – відділи по роботі із зверненнями громадян надають перевагу лише 18 % опитаних, 5 % респондентів заявляють про повну відсутність зворотного зв'язку з громадою.

Література

1. Fukuyama F. Social Capital and Civil Society [Text] / F. Fukuyama / The Institute of Public Policy, George Mason University. — Arlington : [s. n.], 1999. — 1 october. — 321 p.

2. Патнам Р. Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії [Текст] / Р. Патнам, Д. Роберт [та ін.]. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2001. — 302 с.

3. Результати роботи інформаційно-аналітичного відділу ХарПІ НАДУ у 2007 р. [Текст] : звіт / О. А. Котуков, С. С. Буряков [та ін.]. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. — 237 с.

V. Yelahn

INSTRUMENTS OF INTERACTION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE POPULATION IN THE PROCESS OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN THE SOCIAL STATE

Factors of civil society's impact on regional development of the leading countries of the world are analysed. Results of sociological polls have been summarized. Non-financial instruments of the social state subjects' activities have been proposed to improve indices of the territories development.

Key words: the authorities, social state, society.

УДК 336.225:346.7

Ю. Клепікова-Чижова

ПРОБЛЕМИ ПОДАТКОВОЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблеми податкової злочинності України в сучасних ринкових умовах. Обґрунтовано положення про те, що важливим фактором скорочення податкової злочинності є підвищення рівня податкової культури. Запропоновано заходи, впровадження яких сприятиме підвищенню податкової культури в Україні.

Ключові слова: податкова злочинність, платник податку, причини податкової злочинності, податкова культура.

Лібералізація економічної діяльності й інтеграція в систему світового господарювання принесли в Україну не лише вигоди, а й загрози економічній безпеці країни, посилення криміналізації господарської діяльності, розповсюдження незаконного підприємництва як на внутрішньому ринку країни, так і у зовнішньоекономічних зв'язках.

Ситуація у податковій сфері ускладнена не лише незначним досвідом України у побудові ринкової економіки, а й тим, що після відкриття вітчизняної економіки для іноземних товарів, капіталів і правил ділового обороту, Україна де-факто стала “прозорою” для транскордонної злочинності, значною долею якої є податкові злочини на кшталт ухилення від сплати податків. Власне, сама по собі світова економіка з її системою електронної торгівлі створює передумови для розвитку транскордонної податкової злочинності; зростання електронної торгівлі транснаціональних корпорацій, практика транскордонної злиттів і поглинань сприяють послабленню контролю держав над ситуацією у сфері податків. Особливо складно в такій ситуації доводиться урядам країн що розвиваються та країн із перехідною економікою, які змушені грати за правилами “великої” економіки в умовах, що ні законодавчо, ні фактично не можуть витримати таких правил. Такою є констатація експертів Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН).

Таким чином, розробка теми податкової злочинності є актуальною не тільки в ракурсі кримінології та економіки, але й з боку державного управління. Розробка цієї теми стосовно України актуальна також з огляду дослідження інтеграції країни у світову економіку. Суть полягає у тому, що в Україні, як і в будь-якій іншій країні, що обрала напрямком розвитку інтеграцію у світову економіку, треба пильно ідентифікувати і оминати криміногенні пастки глобальної економіки і диференційовано використовувати для власного розвитку нові можливості, що надає функціонування в умовах відкритої ринкової економіки. Ці можливості, а також і пов'язану з ними додаткову відповідальність, доцільно розглядати у двох аспектах, а саме як:

– приєднання до міжнародних організацій, що вимагає реалізації заходів, спрямованих на гармонізацію національного податкового законодавства із законодавством країн-партнерів, учасників таких організацій;

– приєднання до міжнародних угод, які діють у податковій сфері, покладання на себе зобов'язань у галузі міжнародної співпраці податкових і митних органів, обміну інформацією.

Вивчаючи наукову літературу, можна зауважити, що розробка теми податкової злочинності має яскраво виражене кримінологічне спрямування. Про це свідчить пропонування науковцями суто поліцейських заходів щодо зниження податкової злочинності. Не здійснюється пошук інших параметрів, які можливо буде використовувати з метою розробки заходів попередження податкових злочинів. Недостатньо повним є дослідження умов (обставин, факотів, детермінант) податкових злочинів, вивчення яких проводиться здебільшого з одних і тих же позицій, що перешкоджає можливості поглиблення і розширення знань, що стосуються проблеми податкової злочинності.

Справді, ця тема найбільш популярна серед кримінологів (правників), меншою мірою серед економістів, та майже не розробляється науковцями у галузі державного управління. Що стосується науки державного управління, то заходи протидії державі податковій злочинності випадають із поля зору більшості авторів, а навіть якщо згадуються ними, то без урахування її причин, передумов та наслідків, які існують саме на сьогодні і яких не було ще, наприклад, наприкінці 90-х рр. XX ст.

Основним принципом удосконалення податкових відносин повинен стати демократизм (не централізований, як це відбувалося за радянських часів – “демократичний централізм”), а демократизм, який ґрунтується на дотриманні балансу інтересів, прав і обов’язків держави, місцевого самоврядування, бізнесу, населення.

Необхідно побудувати якісно нові податкові відносини, що базуються, насамперед, на партнерстві податкових органів і платників податку, коли обом цим сторонам податкові злочини є просто невігідними. Податківці мають зректися податкового терору, а платники податку – ухилення від податків. Сучасна податкова служба повинна відповідати більш складній, більш вільній, менш жорсткій державній моделі, а ніж та, що була поширена відносно недавно, за часів радянського режиму. Це може бути реальністю за умови заміни в податковій концепції країни фіскального пріоритету пріоритетом соціально-економічного розвитку, загального підвищення рівня правової свідомості та податкової культури. Відтак несплата податків дійсно стане неприпустимою як серйозний злочин проти економіки і суспільства.

Такий напрямок змін у податковій концепції є актуальним у всьому розвинутому світі, країнах із перехідною економікою, зокрема і в Україні.

В Україні податкова злочинність є поширеним явищем, до того ж не лише серед платників податку, але й в податкових органах, працівники яких нерідко використовують службові повноваження для необґрунтованого тиску на підприємців, а також для створення сприятливих бізнес-умов “дружнім” підприємствам. У результаті податковий інструмент працює далеко не в повну силу як фактор соціально-економічного росту країни, а перенаправляє вектор розвитку країни у бік її деградації та повністю знецінює управлінські кроки держави.

Така ситуація вимагає суттєвого наукового дослідження і розробки на його основі комплексних організаційно-правових заходів щодо формування податкових відносин, які сприятимуть економічному розвитку України.

На нашу думку, важливим фактором скорочення податкової злочинності є підвищення рівня податкової культури, а основним суб’єктом його підвищення є саме суспільство. Проте для цього державні інститути повинні заохочувати розвиток механізмів становлення громадянського суспільства.

Явище ухилення від сплати податків є широкорозповсюдженим і виправданим значною частиною населення. Результати міжнародних досліджень із

цього приводу демонструють, що кількість громадян, які заявили про те, що “ніколи не виправдовують не сплати податків” у США –65%, у Великобританії і Німеччині – 55%, у Китаї – 77% [1]. Звичайно, ці цифри не повністю відображають реальну статистику податкових порушень у вказаних країнах, однак дають уявлення про ціннісні установки громадян цих країн, пов’язані з оподаткуванням.

Ухилення від сплати податків – це юридичне, економічне, а також моральне питання. До того ж, важливим є питання: чому окремі люди, дрібні і великі підприємці, прагнуть ухилитись від сплати податків?

Схематично розглядаючи економічні моделі, можливо зауважити: у більшості з них передбачається, що люди жадібні та мотивовані економічною вигодою. Класичний підхід заснований на тому, що на рішення ухилитись від податків впливають пов’язані з цим вигоди (визначені такими факторами, як ставка податку і витрати, вирогідність викриття обману і покарання за таке шахрайство). Якщо наслідки ухилення є не надто тяжкими, а вирогідність викриття є не великою, то більшість підприємців нададуть перевагу ухиленню від сплати податків чи їх мінімізації, скориставшись за цього, недоліками і протиріччями в податковому законодавстві і в техніці утримання податків.

Однак такий раціональний економічний підхід до поведінки платників податків не дає відповіді на запитання: чому посилення санкцій за несплату податків та зниження податкового тягара (наприклад, введення “пласкої шкали податку з доходів”) в Україні далеко не завжди є ефективними?

Мабуть, у цих моделях не враховані соціально-психологічні і культурні фактори податкової поведінки платників податків, що є не менш важливими, а ніж економічне порівняння видатків і надходжень від сплати податків чи ухилення від них.

За останні роки іноземні дослідники почали приділяти увагу таким питанням, як вплив цінностей, соціальних норм та відносин на “реальну економічну поведінку”. Однією з тих галузей, де ці дослідження є найважливішими є податкова дисципліна або готовність громадян бути законотрусливими у сплаті податків. Внутрішня мотивація індивідів до сплати податків може бути визначена як “податкова сумлінність”.

Так, “податкова сумлінність” не є однаковою у різних країнах. Таким чином, якщо цінності платника податків залежать від його приналежності до певної культури, а притаманні тій чи іншій країні соціальні інститути виступають як “стримувачі”, то податкова сумлінність є найважливішою детермінантою поведінки платника податків, зокрема визначає рівень податкової дисципліни.

Податкова сумлінність тісно пов’язана з таким поняттям, як “етика платника податку” – норми поведінки, якими керуються громадяни у своїх взаємовідносинах із урядом. Податкова сумлінність, вірогідно, перебуває під впливом фінансового обміну між платником податків та урядом: якщо цей обмін розцінюється як справедливий, тоді відбувається укріплення податкової культури, і навпаки.

У більшості досліджень податкова сумлінність трактується як “кіт у мішку”, не обговорюються і не беруться до уваги механізми її удосконалення чи утримання на досягнутому рівні. Таким чином, видається необхідним визначити факти, що формують податкову сумлінність, проаналізувати їх особливості в сучасній Україні.

Доцільно зазначити, що за результатами міжнародних досліджень, рівень податкової сумлінності перебуває у зворотній залежності від розмірів тіньової

економіки (за деякими оцінками фахівців, тіньовий сектор економіки в Україні становить від 40 % до 60%).

Є низка факторів, які впливають на податкове сумління, однак не є предметом розгляду цієї статті, йдеться про такі фактори, як стать, вік, рівень освіти тощо, які здатні до певної міри передбачити схильність людини до ухилення від сплати податків. Знання цих факторів може допомогти податківцям змалювати портрет найбільш вирогідного порушення. Однак, на нашу думку, дослідження особистості “податкового злочинця”, висновки існуючих досліджень практично не послугують цілі ефективної протидії податковій злочинності, а виступають здебільшого лише “особистісними відомостями” (стать, вік, сімейний стан, посада, судимість тощо), необхідними швидше для статистики, а ніж для прийняття у правлінських рішень.

Необхідно особливу увагу звернути на той факт, що, окрім ознак, характерних для більшості країн, у найбільш розвинутих податкових службах використовують більш специфічні ознаки, характерні для певних країн чи регіонів.

Виявлення характерних ознак типового порушника податкового законодавства є невід’ємною частиною роботи податкових служб у більшості країн із розвинутою ринковою економікою. Серед них є і особистісні ознаки людини, але, як показують дослідження, значну роль щодо ухилення від сплати податків, відіграє питання ставлення людини до влади.

Рівень довіри громадян до дій уряду є одним із найважливіших визначників податкової культури. Справедливість, порядок, стабільність, які є найбільш актуальними (бажаними) цінностями для сучасного українського суспільства у свідомості більшості громадян слабо корелюють із діяльністю владних структур.

Дослідження, проведені зарубіжними вченими, підтверджують високе значення такого фактору, як довіра до владних інституцій та його великий вплив на податкову сумлінність. Довіра до кожного із окремо взятих інститутів влади підвищує вирогідність повної сплати податків приблизно на 4% [2].

З цієї позиції видається доцільним навести декілька факторів, що повинні допомогти змінінню ситуації в Україні зі сплатою податків на краще.

Участь громадян у державницьких процесах та інформованість про суть процесів є базовими та взаємопосилюючими факторами підвищення довіри громадян до влади. Якщо громадяни цікавляться діяльністю влади, проявляють наполегливість у вирішенні суспільних проблем за допомогою інститутів влади, можуть побачити позитивні результати таких зусиль, то поступово між владою і громадянином встановлюється довіра. Якщо громадяни зневіряються в діях влади, відмовляються від використання своїх прав цивілізованого впливу на дії чиновників, у суспільстві виникає недовіра, яка втілюється у деструктивних формах соціального протесту, зокрема у несплаті податків. З іншого боку, чиновники, що походять із того ж соціального середовища, що й інше населення, “хворіють” тими ж соціальними хворобами та закріплюють стереотипи, через які податкова сумлінність перебуває на дуже низькому рівні.

Тільки громадянське суспільство здатне зрозуміти специфічну роль податкового механізму, суть податкового права і податкового управління та усвідомлювати злочинність ухилення від сплати податків. Із свого боку держава повинна постійно і невинно демонструвати своїм громадянам як платникам податків, що кошти, які передані ними в розпорядження держави, використовуються владою за призначенням ефективно і прозоро, як для суспільства загалом, так і для окремого громадянина.

Вище йшлося про соціальні факоти впливу на податкову сумлінність, які детермінують економічну поведінку платників податку. Надалі аналіз буде сфокусовано на людину, що стоїть перед вибором сплати чи не сплати податків. Поведінка людини у цій ситуації нерозривно пов'язана із психологією. Визнаючи важливість культурних та етнічних факторів, необхідно зазначити, що психологія походить від універсальності законів, які доводяться емпіричним шляхом. Соціальна психологія стверджує, що свідомість людини не формується в ізоляції, не є універсальною детермінованою системою уподобань, як це стверджувалося в "Економіксі". Упродовж свого життєвого шляху свідомість людини формується за допомогою соціалізації в групу. Таким чином, особистість є унікальним продуктом відображення різноманітних соціальних впливів. Будь-яка суспільна група, починаючи з сім'ї не зацікавлена в опортуністичній поведінці її членів. Із раннього дитинства вивчає такі поняття, як "справедливість", "порядність" тощо, цілком яких є забезпечення лояльності нового члена спільноти щодо інших його учасників. Поступово розширюючи кола спілкування поняття справедливості і порядності людини розповсюджуються на більшу кількість людей, доти, доки не стають глобальними. У підсумку людина засвоює цінність бути не лише достойним членом родини, патріотом своєї країни, а й універсально порядною людиною. Останнє означає, що людина визнає необхідність порядної поведінки щодо суспільства. Звичайно, не всі громадяни мають однакову шкалу загальнолюдських цінностей. Однак більшість членів суспільства, навіть дуже цинічних його представників і переконаних неплатників податків, не позбавлені сумління, хоча б у спрощеному його значенні, а доля справжніх соціопатів не перевищує 1%.

Сумління, за цього розглядається як психологічний механізм, у результаті якого людина переживає "когнітивний дисонанс" або психологічний дискомфорт від несумісності двох прийнятих позицій. Наприклад, "платити податки необхідно" і "я шукаю спосіб ухилитись від сплати податків". Вперше феномен когнітивного дисонансу був досліджений Л. Фестінгером [3]. Для того, щоб повернутися в комфортний психологічний стан, індивід редукує когнітивний дисонанс за допомогою комбінації між судженнями. Сучасний польський соціальний психолог М. Касевський після 20 років спостережень і дослідження в'язнів у різних країнах адаптував концепцію Л. Фестінгера та показав, що когнітивний дисонанс, чи "дисонанс людського достоїнства" редукується за допомогою соціально легітимізованої системи виправдань [4]. Кожна суспільна група втягнута, наприклад, у нелегальний бізнес, виробляє систему виправдань, які пропонуються у готовій формі для прийняття кожним новим членом, який вступає в таку групу. Ці виправдання піддаються класифікації і викриттю. На цьому засновані методи антикорупційних тренінгів, запропоновані М. Касевським. У тренінгу людині не нав'язують нові цінності, а пропонують проаналізувати власне мислення й поведінку, виявити систему виправдань. Викриття системи виправдань і контроль існуючих виправдань дасть змогу людині приймати рішення, згідно з власними цінностями, без зовнішнього контролю. Наслідування своїх принципів створює людині емоційний комфорт від власної поведінки та освідомлення власної чесності і порядності.

Згідно з конценцією відомого психолога К. Роджерса, ця внутрішня психологічна винагорода є основою наших соціальних реляцій. І тільки за їх відсутності нам необхідні інші джерела соціального визнання. Таким чином, навчання, що включає в себе широкий спектр заходів – від тренінгів у цільових

групах до масової інформаційної роботи, з використанням описаного методу викриття систем виправдань, може бути ефективним методом боротьби з тіньовою економікою, корупцією, податковою злочинністю. Звичайно, застосування таких заходів ідеологічного спрямування не відкидає необхідності застосування інструментів суспільного контролю, адміністративної і кримінальної відповідальності, проте їх роль, як і навантаження на них, може суттєво знизитись у боротьбі із податковою злочинністю.

Підсумовуючи зазначене, потрібно наголосити, що існують методи виявлення порушників податкового законодавства за їхніми соціально-психологічними характеристиками. Окрім того, проблема довіри до влади, що також впливає на економічну поведінку платників податків, переважно зводиться до особистої участі громадян у справах своєї країни. Проте головним залишається інтерпретація платником податків ситуації морального вибору між виконанням свого обов'язку і отриманням матеріальної вигоди.

Водночас з оздоровленням економіки, оптимізацією оподаткування необхідне цілеспрямоване формування податкової культури. Тут доцільно наголосити, що зарубіжний досвід повинен слугувати виробленню власної, української системи підвищення податкової культури, оскільки у цьому питанні істотне значення відіграють ментальні особливості, історичні передумови та сучасні соціально-економічні реалії України. Впровадження чужорідних схем формування та впливу на податкову культуру українців може не дати очікуваних результатів. На виконання цього завдання повинен бути спрямований науковий і управлінський потенціал України. На сьогодні, в українському суспільстві практично відсутнє розуміння того, що сплата податків допомагає вирішити економічні та соціальні проблеми країни і кожного громадянина. Важливими є підготовка та реалізація державної програми пропаганди податкової культури та податкового виховання.

Більше уваги повинно бути приділено проведенню роз'яснювальної роботи у засобах масової інформації, підвищенню рівня інформованості громадян про значення збору податків, податкове законодавство. Займатися цим повинні фахівці як податкових, так і інших адміністративних органів, некомерційні організації і навчальні заклади. Необхідним є розуміння того, що тільки при створенні об'єктивних умов формування податкової сумлінності така робота буде ефективною.

Формування податкової культури повинно бути визнане необхідною умовою підвищення рівня податкових надходжень і зниження податкової злочинності та здійснюване інститутами держави та громадянським суспільством загалом. Основними механізмами у цьому процесі є: просвітницька діяльність із громадянами стосовно специфічного значення податкового механізму у суспільстві, способів його адміністрування, податкового права; формування соціальної відповідальності бізнесу, участь громадян у контролі за використанням податкових коштів.

Література

1. World Value Survey database [Electronic resource] // Access mode : <http://www.worldvaluessurvey.org/>.
2. Alm J. Culture differences and tax moral in United States and Europe / J. Alm, B. Toggler // Journal of economic psychology [Text]. — 2006. — Vol. 27. — Issue 2. — April.
3. Festinger L. A theory of cognitive dissonance [Text] / L. Festinger. — Evanston : Row ; Peterson, 1957. — P. 8.

4. Kosevski M. Ludzie w sytuacjach pokusy i upokorzenia, Wiedza Powszechna [Text] / M. Kosevski. — Warszawa : [s. n.], 1985. — P. 18—24.

Yu. Klepikova-Chyzhova

**TAX CRIMINALITY PROBLEMS:
ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS**

Problems of tax criminality of Ukraine in the modern market conditions are considered. It is grounded that the basic factor of tax criminality reducing is to increase the level of tax culture. It is suggested to implement measures which will help to increase the level of tax culture in Ukraine.

Key words: tax criminality, taxpayer, tax culture, reasons for tax criminality.

УДК 342.553:316.653

Л. Усаченко

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ФОРМИ ТА МЕТОДИ СПІВПРАЦІ

Зазначено, що стан взаємодії місцевих органів державної влади (далі – МОДВ) із неурядовими організаціями (далі – НУО) актуалізує вагомість аналізу форм та методів їх співпраці.

Ключові слова: неурядові організації, місцеві органи державної влади, форми та методи співпраці.

Дослідження форм та методів співпраці МОДВ із НУО є на часі, оскільки сама взаємодія цих соціальних партнерів вимагає вивчення, аналізу та осучаснення. Саме тому метою статті є вивчення стану взаємодії МОДВ із НУО крізь призму форм та методів процесу їх співпраці.

Проблеми ефективної та результативної співпраці як центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОДВ), так і МОДВ із НУО набувають особливої актуальності та значення на сучасному етапі розвитку Української держави. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що співпраця органів державної влади (далі – ОДВ) з об'єднаннями (далі – ГО) має одночасно вважатися: по-перше, основою реальної демократії в будь-якій країні; по-друге, сприятливим фактором для посилення прозорості та відкритості діяльності та функціонування влади; по-третє, дієвим механізмом її ефективності, а отже, відповідності потребам громадян зокрема та суспільства загалом.

Саме тому актуальним є аналіз стану співпраці МОДВ та НУО на сучасному етапі функціонування Української держави.

Необхідно зазначити, що аналіз наукової літератури свідчить, що проблема співпраці ОДВ із організаціями громадянського суспільства була і залишається предметом наукових досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. За цього, як засвідчив проведений автором аналіз, упродовж останніх років ця проблема досліджувалася також як державними, так і недержавними організаціями. На нашу думку, результати таких досліджень необхідно обов'язково брати до уваги при проведенні наукового аналізу проблематики державно-громадської взаємодії, оскільки вони відображають реальний стан речей у сфері співпраці органів державної влади та організацій громадянського суспільства.

Проведений аналіз результатів низки досліджень стану взаємодії МОДВ та неурядових демократичних організацій (далі – НДО) є, на нашу думку, підтвердженням необхідності розробки засад цього соціального партнерства. Так, у рамках проектів Фонду “Європа ХХІ” були здійснені дослідження, спрямовані передусім як на аналіз рівня залучення українських НУО до процесу прийняття рішень, так і на вивчення стану взаємодії між ОДВ та органів місцевого самоврядування з ГО.

Результати цих досліджень показали, що рівень участі громадянського суспільства України в діяльності ОДВ є незадовільним, оскільки громадські організації в Україні здійснюють неістотний вплив на прийняття політичних рішень та здійснення державної політики. Це пояснюється відсутністю сталої демократичної традиції в Україні, суб'єктивними особливостями процесів

суспільно-політичної трансформації. Ми вважаємо, що в умовах слабкої структуризації суспільства, відсутності стабільно існуючих, організованих груп інтересів, НДО виступають водночас і як лобістські організації, і як групи тиску на владні структури, і як канали взаємодії держави та суспільства.

За даними управління статистики в Україні у 2005 р. було зареєстровано понад 1000 НДО. На перший погляд, це є свідченням процесу активного формування та структуризації громадянського суспільства. Однак переважна більшість громадських організацій існують формально. На думку фахівців, реально в суспільному житті бере участь не більше 10% від існуючих НДО. Цей феномен “псевдо участі” потребує свого вивчення і може стати, на нашу думку, предметом окремого наукового дослідження [1].

Заслуговують уваги дослідження, проведені у рамках Проекту “Створення Доктрини громадського сектору”, що був реалізований Українським незалежним центром політичних досліджень та коаліцією громадських організацій за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”. У процесі цього дослідження було здійснено опитування 42 представників НДО усіх регіонів України, внаслідок якого вдалося чітко виокремити основні проблеми ОГС у відносинах із місцевими органами влади. Найголовнішими з них 19% респондентів назвали такі: відсутність реальної допомоги з боку МОДВ, незважаючи на чисельні попередні декларації; недотримання домовленостей місцевими органами влади; загальна неефективність співпраці. Серед інших було визначено такі проблеми: недостатність або відсутність фінансування ГО з місцевого бюджету, обмежені місцеві бюджети (14,3%).

Доволі актуальними виявились такі проблеми: низький кваліфікаційний рівень державних службовців у МОДВ та їх небажання співпрацювати; упереджене ставлення до НДО; непаритетне і не партнерське ставлення; використання засобів “нечесної конкуренції” (по 11,9% відповідно).

А такі проблеми, як інформаційна закритість МОДВ та непрозорість їх рішень; непрозорість фінансування НДО з місцевого бюджету; відсутність тендерів; відсутність стратегічного бачення партнерства органів державної влади і ОГС; нерозуміння співробітниками цих органів влади можливостей та потенціалу недержавних організацій для вирішення проблем місцевої громади були відзначені 7,1% респондентів (табл. 1) [2].

Таблиця 1

Проблеми у відносинах із місцевими органами влади (далі – МОВ)

Проблеми у відносинах із МОВ	Кількість організацій, що вказали на цю проблему	% від тих, хто дав відповідь на запитання про проблеми у відносинах із МОВ*
1	2	3
Відсутність реальної допомоги, незважаючи на попередні декларації; недотримання домовленостей; неефективність співпраці	8	19,0
Недостатність або відсутність фінансування з місцевого бюджету, обмежені бюджети органів влади на місцях	6	14,3

* Сума відсотків перевищує 100% через те, що організації могли називати декілька проблем

Закінчення табл. 1

1	2	3
Низька кваліфікація державних службовців	5	11,9
Небажання співпрацювати, упередженість, не партнерське, непаритетне ставлення, “нечесна конкуренція”	5	11,9
Інформаційна закритість органів місцевої влади, непрозорість рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування	3	7,1
Непрозорість фінансування, відсутність тендерів	3	7,1
Відсутність стратегічного бачення партнерства держави і НУО, епізодичність і непослідовність взаємодії	3	7,1
Нерозуміння можливостей НДО для вирішення проблем місцевої громади	3	7,1
Неоперативність і неузгодженість роботи МОДВ	3	7,1
Незацікавленість місцевих органів влади у вирішенні проблем громади	3	7,1
Ігнорування навіть законних вимог НДО, порушення законодавства	2	4,8
Незацікавленість, відсутність ініціативи з боку МОДВ	2	4,8
“Споживацьке” ставлення МОДВ до НДО	2	4,8
Стурбованість чиновників зростанням професіоналізму і самостійності НДО	2	4,8
Неврахування пропозицій з боку НДО	1	2,4
Політична заангажованість МОДВ	1	2,4
Нерівне ставлення до різних громадських організацій – є “свої” організації і “чужі”	1	2,4
Корисливість чиновників	1	2,4

Для аналізу проблеми співпраці МОДВ та НУО важливим, на нашу думку, є дослідження реальних механізмів, використовуваних НУО у співпраці з органами влади. Воно було здійснене Українським незалежним центром політичних досліджень. Цікавим виявився той факт, що 21,4% організацій з переліку респондентів не назвали жодного дієвого механізму співпраці, а більшість опитаних із числа тих, хто позитивно оцінив механізми співробітництва, змогли назвати 3 – 4 реально діючі механізми.

Так, програмна співпраця і реалізація спільних проектів була визнана 47,7% респондентів як найчастіше використовуваний та найефективніший (4,14 бала) механізм співпраці. Схожим за ефективністю (4,11 бала), однак значно менше

використовуваним механізмом 20,5% опитаних організацій визнали особисті стосунки та особисті зустрічі з представниками органів місцевої влади. Цікавим результатом цього опитування стало визнання 36,4% організацій-респондентів того факту, що спільні разові заходи вважаються часто використовуваним, хоча значно менш ефективним механізмом співпраці (2,81 бала).

Проведений аналіз засвідчив, що найпоширенішими є такі форми співпраці МОДВ із НДО:

- 1) участь у дорадчих органах (2,50 бала);
- 2) надання пропозицій до органів місцевої влади (2,83 бала);
- 3) підготовка аналітичних матеріалів, написання документів (2,33 бала).

Необхідно зазначити, що результатом дослідження став парадоксальний висновок про те, що аналітичну підтримку опитані НДО охарактеризували як найменш ефективний метод співпраці з МОДВ.

На нашу думку, доцільно наочно подати повний спектр механізмів співпраці, які виділені організаціями-респондентами (табл. 2).

Таблиця 2

Механізми співпраці неурядових організацій з місцевими органами влади

Механізми співпраці	Кількість організацій, що використовують ці механізми	у % до тих, хто відповів на запитання [†]	Оцінка ефективності (середній бал)
1	2	3	4
Програмна співпраця, спільні проекти	21	47,7	4,14
Спільні заходи (разові) – громадські слухання, круглі столи тощо	16	36,4	2,81
Особисті стосунки, особисті зустрічі	9	20,5	4,11
Участь у дорадчих органах	8	18,2	2,50
Участь у заходах місцевого значення, що проводять органи місцевої влади	7	15,9	3,57
Звернення до органів місцевої влади	7	15,9	3,71
Залучення представників органів місцевої влади до заходів, що проводять ОГС	7	15,9	3,29
Одержання фінансування та технічної допомоги від органів місцевої влади	7	15,9	2,86
Інформаційний обмін	6	13,6	3,60
Надання пропозицій до органів місцевої влади	6	13,6	2,83
Публічні виступи, тиск через засоби масової інформації	6	13,6	3,17
Подання заявок на фінансування	4	9,1	3,00

[†] Сума відсотків перевищує 100% через те, що організації називали декілька механізмів

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
Участь у координаційних комітетах, робочих групах, експертних комісіях	4	9,1	3,00
Експертні висновки	3	6,8	3,00
Тренінги та інші форми навчання для чиновників	3	6,8	3,67
Підготовка аналітичних матеріалів, написання документів, аналітична підтримка	3	6,8	2,33
Громадський тиск, протестні акції	3	6,8	2,67
Лобювання, просування рішень через місцеві ради	3	6,8	3,00
Проекти із залученням представників МОВ	2	4,5	3,50
Домовленості та угоди (їх статус невідомий)	2	4,5	4,00
Інше: Мотивація фінансами	1	2,3	5
Технічне обладнання організації використовується в єдиному офісі міста	1	2,3	5
Запровадження інституту радників при посадовцях	1	2,3	4
Накази вищого керівництва з Кисва	1	2,3	5

На нашу думку, заслуговують уваги результати загальнонаціонального опитування НУО України, проведеного у рамках дослідження Світового банку, підготовленого Фондом “Демократичні ініціативи” та СОЦІС. Так, критичний аналіз Аналітичного звіту за 2003 р. дає змогу висловити припущення про те, що отримані результати певною мірою спростували загальнопоширену думку про конфліктність ГО та ОДВ. Дослідження засвідчило наявність майже протилежної ситуації, оскільки було відзначено функціонування ОГС паралельно як з ЦОДВ, так і з МОДВ. За цього було зафіксовано такі два паралельні процеси: по-перше, високий рівень співпраці в усіх макрорегіонах України; по-друге, концентрація співробітництва з центральними органами влади у столиці.

Наочно ці процеси представлено в табл. 3 [3].

Таблиця 3

Співпраця НДО з центральними та місцевими органами влади за макрорегіонами

Регіон	Конструктивна співпраця	Відсутність співпраці	Конфліктні відносини
1	2	3	4
Відносини з центральними органами влади, загалом	38	57	5
Захід	33	64	3
Центр	36	63	1
Київ	62	33	5
Схід	38	56	6

Закінчення табл. 3

1	2	3	4
Південь	28	63	9
Відносини з місцевими органами влади, загалом	78	16	5
Захід	83	13	4
Центр	81	17	2
Київ	71	24	5
Схід	79	14	6
Південь	74	21	5

Як свідчать дані табл. 3, найефективнішою співпрацею з МОДВ відзначаються НДО, розташовані у західному регіоні країни. Аналіз засвідчив, що найвищий рівень співпраці МОДВ та НУО спостерігається там, де такі організації вважають основним джерелом свого фінансування саме державний або місцевий бюджет. Свідченням цього факту є певні дослідження, а саме: 95% таких респондентів оцінили конструктивно свою співпрацю з ОДВ. За цього доцільно зазначити, що частота випадків співпраці НДО основним джерелом фінансування яких є іноземні гранти, також є досить високою і досягає 86%.

Інститут конкурентного суспільства здійснив вивчення оцінки впливу державної політики на розвиток бізнесу та співпрацю ОДВ та органів місцевого самоврядування з ГО цього напрямку діяльності. До того ж, основними завданнями було визначено: аналіз стану співпраці органів влади та бізнесу; дослідження ставлення МОДВ до розвитку бізнесу в їх регіонах; виявлення можливостей НДО впливати на процес прийняття управлінських рішень; аналіз стану відкритості та прозорості органів державної влади.

Здійснене дослідження засвідчило, що найбільша частка респондентів (47,2%) дала нейтральну оцінку впливу державної політики у 2006 р. на сферу бізнесу. Водночас, порівняльний аналіз відсотків позитивної та негативної оцінки засвідчив, що негативна оцінка визнана набагато вищою (34,6%), аніж позитивна (8,1%). Аналіз оцінки респондентів щодо ставлення місцевих органів державної влади дозволив отримати такі результати: оцінка негативного впливу місцевих органів державної влади на розвиток бізнесу (28%) практично вдвічі більша за частку респондентів, які вважають такий вплив позитивним (15,8%). До того ж, 69,1% респондентів негативно оцінюють можливість свого впливу на рішення органів місцевої державної влади [4].

Можливості респондентів реально впливати на рішення ОДВ наочно свідчать про те, що найбільший відсоток опитаних не підтримує рішення ОДВ як центрального (39,1%), так і місцевого рівня (38,3%); нейтрально ставляться до цієї проблеми відповідно 31,9% та 30,8%; підтримують рішення органів державної влади центрального рівня – 19,4%, а місцевого рівня 22,1% (табл. 4).

Таблиця 4

Оцінка респондентами своєї можливості впливу на рішення органів державної влади

Відповіді опитаних респондентів	Ваша можливість впливу на центральні органи державної влади		Ваша можливість впливу на місцеві органи державної влади	
	кількість	%	кількість	%
1	2	3	4	5
Підтримую	516	19,4	587	22,1

Закінчення табл. 4

1	2	3	4	5
Нейтрально	847	31,9	816	30,8
не підтримую	1039	39,1	1017	38,3
відмова відповіді	225	8,5	192	7,2
немає відповіді	28	1,1	43	1,6
Всього	2655	100	2655	100

Проведений аналіз свідчить про наявність у взаємодії МОДВ із НУО як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. Очевидно, що за умови позитивного спрямування вони є стимулом активізації співпраці. За умови ж їх негативного “забарвлення” такі фактори стають значною перемогою у розгортанні соціальної взаємодії у форматі “МОДВ – НУО”.

Отже, проведений аналіз дозволив зробити такі **висновки**:

1. Аналіз стану взаємодії МОДВ із НУО потребує детального вивчення усіх факторів, що здійснюють свій вплив на цей процес. До того ж, аналіз суб'єктивних, особливо негативних, факторів має здійснюватися обов'язково та стати предметом подальших перспективних досліджень.

2. Детальне вивчення взаємодії МОДВ із НУО актуалізує потребу необхідності розробки теоретичних засад цього соціального партнерства.

Література

1. Громадське обговорення проекту “Створення Доктрини громадського сектору” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5376>.

2. Інститут конкурентного суспільства: аналітичний центр. Результати досліджень [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5376>.

3. Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний звіт. Дослідження Світового банку [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.worldbank.org>.

4. Інститут конкурентного суспільства: аналітичний центр...

L. Usachenko

LOCAL PUBLIC AUTHORITIES AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: FORMS AND METHODS OF COOPERATION

It is mentioned that the state of interaction between local public authorities and non-governmental organizations actualizes the cogent analysis of forms and methods of their cooperation.

Key words: non-governmental organizations, local public authorities, forms and methods of cooperation.

УДК 351.777:349.4(477)

Г. Шарій

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ТА ОСНОВНІ ШЛЯХИ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, земельні ресурси, аграрне виробництво, бюджет.

Сучасний етап соціально-економічного розвитку України характеризується запровадженням ринкових тенденцій як у земельних відносинах, так і у сфері аграрного виробництва.

Роздержавлення та орендні відносини ввели землі в економічний обіг. Але реформування земельних відносин в Україні, через свою незавершеність, не дають позитивних результатів і вимагають термінової перебудови системи правового регулювання та державного управління земельними ресурсами. Демографічна криза на селі та криза розвитку сільської поселенської мережі й соціальної інфраструктури, коли протягом року на Полтавщині повністю знелюднюється один сільський район і одна сільська рада в районі (через зменшення кількості мешканців, що проживають), вимагають адекватної державної земельної політики. Водночас посилення економічної діяльності в приміських зонах призводить до нераціонального використання земель і земельних ресурсів.

На жаль, на сьогодні в аграрній сфері України:

- ігноруються проблеми землеустрою й комплексного територіально-просторового планування землекористувань, попри те, що інвестиційні проекти розвитку агропромислового комплексу інших галузей, транспортних вузлів, поселенської мережі починаються з оформлення земельних відносин і вирішення земельних питань;

- розмір земельних платежів у бюджетах усіх рівнів не перевищує 10 – 12% при середньоєвропейському рівні 40%. У Полтавській області сума земельних платежів до бюджетів становить майже 120 млн грн. на рік. Водночас державне фінансування заходів у галузі земельних відносин в області становить 1,5 млн грн.;

- економічний рух права на земельні ділянки та відповідна інфраструктура проходять надто повільне становлення і відстають від суспільних потреб і потреб реальної економіки на десятиліття;

- існуючі механізми розпорядження землею дуже заформалізовані, обмежують доступ до володіння землею, не дозволяють здійснити її передачу в ефективне господарювання;

- дублювання функцій з реалізації земельної політики Міністерством аграрної політики, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Міністерством юстиції та Держкомземом сформували загалом механізм неефективного управління та контролю у сфері землекористування;

- земельні відносини вкрай політизовані, а політичні інтереси й відомчі амбіції в Україні переважають загальноекономічні інтереси та економічні вимоги сталого розвитку краю.

Головна причина зазначених проблем полягає у тому, що в державі не доведена до логічного завершення земельна реформа, розпочата ще в 1992 р., і держава поступово втрачає стратегічне управління земельно-ресурсним потенціалом, насамперед в аграрному секторі економіки.

Неефективне використання землі як основного економічного ресурсу формує ситуацію, коли земля як нерухомість не є акумулятором капіталу. Адже величезну кількість земельних ділянок і об'єктів, що знаходяться на ній, як загалом у державі, так і в аграрній сфері зокрема, взагалі не взято на облік, не охоплено податковими й орендними відносинами.

Проведені в Україні в 90-х рр. XX ст. реформаційні заходи не сприяли підвищенню рівня раціональності використання земель, плановості розвитку територій та ефективності використання сільськогосподарських угідь. Так, управлінська модель земельних перетворень в аграрній сфері базувалась на принципах соціальної справедливості, а не економічної доцільності. Унаслідок цього більша частина сільськогосподарських угідь країни розпорощена, сформувались й ігноруються очевидні загрози економічній і продовольчій безпеці внаслідок поділу земель на дрібні наділи та ліквідації сівозмін.

В Україні землекористування громадян за загальною площею сільськогосподарських угідь зрівнялось із землекористуванням товарних сільськогосподарських підприємств. Спостерігається стійка тенденція скорочення середніх розмірів землекористувань, не стимулюється раціоналізація товарного сільськогосподарського землекористування. Еволюційний шлях раціоналізації землекористування на селі стримується через відсутність законодавчого механізму трансформації особистого селянського господарства в товарне.

Процеси формування нових сільськогосподарських виробничих структур відбуваються на базі колективних сільськогосподарських підприємств стихійно. Оптимізація землекористувань господарюючих суб'єктів за рахунок оренди надто неефективна, щорічний рух земель становить майже 20%, що ставить сільське господарство країни у кризові умови розвитку.

На Полтавщині за землекористувачами та землевласниками закріплено 1934,7 тис. га сільськогосподарських угідь (з них 1748,4 тис. га ріллі), приблизно 321 тис. громадян здають свої земельні частки (паї) площею сільськогосподарських угідь до 1195 тис. га (зокрема ріллі – 1175,5 тис. га) в оренду, тобто 60 % сільськогосподарських угідь використовуються в товарних господарствах.

В області нараховується 707 крупних сільськогосподарських підприємств, які використовують 1185,5 тис. га сільськогосподарських угідь, зокрема 1121,5 тис. га ріллі. Крупними землекористувачами рільних земель в області є ДП “Нарком-Агро” – 42,8 тис. га, ТОВ “Бурат-Агро” – 22,3 тис. га, ТОВ АФ “Маяк” – 13,7 тис. га, ТОВ “Компанія “Фармко” – 13,2 тис. га, ТОВ “Чиста Криниця” – 16,6 тис. га, ТОВ “Агротех-Гарантія” – 14,2 тис. га, які орендують понад 2000 паїв.

Загалом в Україні залишається низькою ефективність землекористування фермерських господарств, їх загальна кількість за роки реформування не перевищила 43 тис., з них 2,9 тис. взагалі не мають сільськогосподарських угідь. За розмірами землекористування 80% фермерських господарств – дрібні й використовують до 100 га сільськогосподарських угідь кожне.

У Полтавській області на початок 2000 р. функціонувало 1377 фермерських господарств, які мали 51,5 тис. га сільськогосподарських угідь, з них ріллі – 48,1 тис. га (середній розмір фермерського господарства становив 37,4 га). На

початок 2008 р. нараховувалося вже 1558 господарств, у користуванні яких знаходилося 194,4 тис. га сільськогосподарських угідь, з них ріллі – 186,7 тис. га. Із загальної площі фермерських сільськогосподарських угідь у 4,1 тис. га (2%) в постійному користуванні залишається 40,1 тис. га (21%), в оренді – 150,2 тис. га (77%), із них земель запасу – 22 тис. га, земель власників земельних часток (паїв) – 128,2 тис. га.

Упродовж 2007 р. лише 19 фермерських господарств добровільно припинили право користування земельними ділянками на площі 300,5 га.

Середній розмір фермерського господарства в області становить 125 га, тоді як оптимальний розмір фермерських господарств повинен бути не менше 300 – 400 га. Із загальної кількості фермерських господарств 344 орендують майже 22,5 тис. земельних часток (паїв), із них: понад 200 паїв – 19, від 100 до 200 паїв – 38, від 50 до 100 паїв – 56, до 50 паїв – 227. 113 фермерів обробляють від 200 до 3000 і більше га земель, серед них фермерське господарство “Атланта” Кременчуцького району – 4897 га, “Лідія” Лохвицького району – 2078 га, “Обереги” Чорнухинського району – 2083 га.

В аграрній сфері України поширено нераціональне використання земель. Обробляються деградовані, малопродуктивні та ерозійно небезпечні орні землі, майже 10 млн га сільськогосподарських угідь України розташовано на схилах, площа таких земель в області становить 800 тис. га. Значна частина площ продуктивних угідь втратила родючість: вони засолені, заболочені, заросли лісом; перестали діяти меліоративні системи.

Країни Заходу, як і країни з перехідними типами економік, маючи аналогічні проблеми, знаходять державні важелі управління і здійснюють послідовну державну політику у сфері земельних відносин.

У системі державного управління земельних відносин більшості західних країн реалізуються такі заходи:

- всі важелі адміністративного управління землями переходять до одного державного відомства;
- створюється єдина система державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість;
- відбувається системний перехід до планування, проектування і прогнозування розвитку територій на всіх рівнях;
- запроваджуються заходи з охорони, консолідації та ефективного використання сільськогосподарських угідь як основа продовольчої безпеки держави;
- запроваджується суворий державний контроль за охороною і збереженням особливо цінних земель та сільськогосподарських угідь;
- забезпечуються державні гарантії прав на землю, продовження термінів прав на землю, спрощення системи загального доступу до землі та до системи земельно-іпотечного кредитування;
- постійне скорочення приватних землеволодінь у містах, особливо в мегаполісах;
- розвиток державної землевпорядної інфраструктури щодо проведення землепроектних та пошукових робіт, системи моніторингу земель, їх охорони.

Аналогічні тенденції спостерігаються і в Росії, де пропонується повернутись до державної системи управління земельними ресурсами [1, 2].

В Україні в цій ситуації окремі науковці пропонують прийняти закон про завершення земельної реформи, інші взагалі заявляють про її повне завершення, що свідчить про те, що науковими розробками у цій сфері державні інституції не опікуються.

Найбільш системне і всеохоплююче вдосконалення державного управління земельними ресурсами пропагують Л. Новаковський, А. Третяк, А. Мартин та інші [3]. Так, А. Мартин виділяє шість стратегічних напрямків управління земельними ресурсами в сучасних умовах:

- сприяння якісному, повноцінному забезпеченню галузей, суб'єктів та громадян земельними ресурсами;

- гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності;

- забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням і охороною земель;

- підвищення ефективності управління землями державної власності;

- охорона земель і формування сталого землекористування;

- забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин [4].

Окремі вчені розглядають певні, здебільшого технічні, аспекти та окремі інструменти державного управління землями.

Так, М. Багіра розглядає еколого-ландшафтні підходи – оптимізація структури сільськогосподарських угідь, шляхи як важіль вдосконалення земельної реформи – з метою формування господаря з огляду на різке зменшення кількості селян на селі [5].

М. Богара і П. Каземір визначають пріоритетно-екологічну доцільність, а потім економічну через землеустрій, коли проекти землеустрою становлять обов'язкову умову, що передують оформленню права землекористування [6].

Однак, незважаючи на нагальну потребу, вітчизняними науковцями досі не вироблено загальної концепції розвитку ринку земель в Україні та не розроблено відповідні економічні механізми державного впливу на його формування, особливо сільськогосподарського призначення.

Серед опублікованих досліджень можна виокремити роботи, присвячені з'ясуванню сутності такого поняття, як “ринок земель”. На нашу думку, зведення сутності ринку земель лише до оформлення цивільно-правової угоди, тобто купівлі-продажу [7] у сфері торгівлі [8], обмежує це поняття, пов'язуючи його з перерозподілом земель між власниками економічними методами на конкурентних засадах [9]. Утім деякі дослідники відносять ринок земель до сфери економічних відносин, що виникають у процесі обігу землі як товару [10 – 12]. При цьому деякі із них стверджують, що поняття “ринок земель” є набагато ширшим, ніж “обіг земель” [13]. Заслуговує на увагу думка, що “ринок земель”, крім економічної, належить і до правової категорії [14].

Економічний обіг земель акумулює в собі значну палітру суспільно-політичних та економіко-правових відносин і є невід'ємною частиною національно-культурного буття нації в частині використання основного національного багатства – землі. Урахування всіх чинників цих відносин під час вироблення необхідної концепції розвитку ринку земель дасть можливість створити потрібні передумови для застосування економіко-правового механізму поєднання суспільних й економічних інтересів у системі земельних відносин як необхідного складового елемента державної регуляторної політики в Україні. Така теза важлива також в аспекті вдосконалення системи оцінки якості послуг, що надаються органами виконавчої влади, та в аспекті адаптації норм права до європейських стандартів.

Державна політика в Україні щодо регулювання земельних відносин повинна бути насамперед спрямована на вирішення організаційно-правових проблем, що

накопичились в останні роки, та зарадити соціальним негативам земельних перетворень на селі.

Серед заходів з соціальної адаптації села необхідно передбачити:

- поглиблений соціальний розвиток інфраструктури на селі;
- економічне стимулювання роботи дрібних, особливо фермерських, квітникарських, садівничих та тваринницьких сільськогосподарських підприємств;
- організацію на сучасній технологічній базі системи місцевих переробних і збутових структур, консультаційної, лабораторно-моніторингової системи за типом машинно-тракторних станцій, прокатних станцій, станцій технічного обслуговування тощо;
- розвиток системи підготовки (сільських шкіл, сільських училищ) та перепідготовки кваліфікації працівників сільського господарства в нових умовах;
- державне замовлення на забезпечення малокваліфікованими сільськими безробітними різних вікових груп охорони земель, створення лісонасаджень на деградованих і малопродуктивних землях, формування ландшафтів, відновлення та облаштування водних джерел, благоустрою місцевих пам'яток природи, історичних місць, археологічних об'єктів тощо;
- жорстке визначення статусів щодо цільового використання земель, особливо сільськогосподарських угідь, уточнення відповідності, порядку вилучення земель аж до реприватизації, поглибивши конкретику до рівня угідь (недопущення розорювання сінокосів, пасовищ та самоконсервація орних земель).

Пропонується прийняти закони України “Про завершення земельної реформи” та “Про державний фонд земель”, в яких необхідно передбачити і законодавчо визначити:

- державну інвентаризацію земель зі змінами статистичних форм звітності “б-зем”, “2-зем” та приведення їх у відповідність до норм законодавства;
- уточнення статусу перелогів, земель запасу і резервного фонду, формування на їх базі державного земельного фонду й комунальних фондів земель та внесення їх до державного земельного кадастру;
- завершення безоплатної передачі земель та уточнення порядку використання ползахисних смуг, пасовищ, багаторічних насаджень;
- державне планування і розвиток територій особливо депресивних сіл, з передачею земель під різні види господарювання, рекультивацію частини садиб, консервацію, аж до заліснення земель;
- уточнення норм і порядку безоплатної приватизації до 2 га для ведення сільського господарства та припинення дії права на земельну частку (пай), засвідчену сертифікатом;
- створення державного фонду земель як держаного підприємства і органу управління державним земельним фондом у структурі Держкомзему. Система фонду повинна включати державні установи та підприємства, які займаються викупом земельних паїв, наданням їх в оренду, формують агроландшафти, опікуватимуться контурно-міліоративними системами та спорудами, охороною державних земель, здійснюватимуть моніторинг стану і якості земель та ґрунтів тощо.

У законі “Про завершення земельної реформи” необхідно врегулювати питання:

- неподільності земельних ділянок, припинення процесів безконтрольного їх подрібнення та можливість, з огляду на це, набуття права спільної власності на землю, передбачивши системні заходи щодо консолідації сільськогосподарських земель;

– визначення правових механізмів дій у випадку відмови громадян від права на земельну частку (пай), виділення в натурі частки (паю) та спільного об'єднання паїв у цілісні масиви;

– оформлення громадянами права на земельні ділянки неприватизованих земель колективних сільгоспідприємств, уточнення їх статусу і порядку використання (господарські двори, лісосмуги, сінокоси, пасовища тощо);

– приватизація ділянок, що історично сформувались і перевищують норми безоплатної приватизації та мають у складі різні угіддя й землі різного функціонального призначення, що вимагає на сьогодні виготовлення декількох державних актів на одну земельну ділянку (садибу).

Необхідно терміново сформувати порядок усунення невирішених у період проведення земельної реформи організаційно-правових проблем набуття прав на земельні ділянки в частині:

– визначення правового режиму несільськогосподарських угідь, що не розпайовані і не передані у спільну власність колишніх недержавних сільськогосподарських підприємств, які ліквідовані під час реформи;

– передачі несільськогосподарських угідь колишніх недержавних сільськогосподарських підприємств у власність місцевих територіальних громад;

– визначення правового режиму земель, існуючих державних сільськогосподарських підприємств;

– припинення “попередніми землекористувачами” права постійного користування землями резервного фонду та земель запасу, а також передачі вказаних земель до державного фонду земель та у власність місцевих територіальних громад;

– ліквідації інституту постійного користування землями, особливо сільськогосподарського призначення, оскільки для основного засобу виробництва такий стан, поза економічним обігом, є неприпустимим;

– запровадження оподаткування перелогів і несільськогосподарських угідь, що віднесені законодавством до земель сільськогосподарського призначення, а також земельних ділянок будь-якого призначення у разі їх фактичного використання у сільськогосподарському виробництві.

Нормативна база повинна враховувати, що особливість регулювання земельних суспільних відносин виражається особливістю землі як об'єкта цих відносин. Адже землю від товару відрізняють дві суттєві ознаки: перша – ресурс неможливо перемістити у просторі, друга – земельний ресурс є базовим об'єктом усіх суспільних відносин, включаючи, крім економічної, політичну, соціально-демографічну, екологічну та інші аспекти життєдіяльності людства.

Тому необхідне внесення змін і доповнень до земельного законодавства перехідного періоду через завершення земельної реформи. У законі необхідно визначити організаційні механізми правового забезпечення ринкового земельного ладу в Україні, зокрема щодо розробки головного кодифікованого нормативного акта – Земельного кодексу України та одночасного опрацювання невідкладних законів України у сфері земельних відносин і землекористування, які будуть діяти до введення в дію відповідного кодексу.

Література

1. Лойко П. Ф. Управление земельными ресурсами в современных условиях / П. Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 3, 4.

2. Лойко П. Ф. Переход к новым организационным формам управления землепользованием страны – задача сегодняшнего дня / П. Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 5—16.
3. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами [Текст] / А. М. Третяк, О. С. Дорош. — К. : ТОВ “УЗРУ”, 2006. — 462 с.
4. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі / А. Мартин // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 30—36.
5. Богіра М. Земельна реформа і стан формування справжніх господарів на селі / М. Богіра // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 37—39.
6. Богіра М. Повернення до землеустрою – шлях до подолання проблем земельної реформи / М. Богіра, П. Каземір // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2007. — № 6. — С. 25—27.
7. Шестико А. Е. Условия формирования рынка земли / А. Е. Шестико // Вести сельскохозяйственной науки [Текст]. — 1991. — № 10. — С. 12—18.
8. Сыроедов Н. А. Правовое регулирование оборота земельных участков / Н. А. Сыроедов // Государство и право [Текст]. — 1999. — № 9. — С. 41—52.
9. Песцова О. С. Про формування ринку землі в Україні / О. С. Песцова // Вісник аграрної науки [Текст]. — 1998. — № 7. — С. 74, 75.
10. Могилова М. М. Ринок землі як важлива умова розвитку ефективного виробництва / М. М. Могилова // Економіка АПК [Текст]. — 2000. — № 2. — С. 76—79.
11. Новаковський Л. Я. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. — К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. — 96 с.
12. Федоров М. М. Організаційно-правові проблеми розвитку АПК / М. Федоров // Економіка АПК [Текст]. — 1999. — № 1. — С. 100—102.
13. Волков Г. А. Развитие рынка земли: правовой аспект / Г. А. Волков, Л. К. Голиченков, О. М. Козырь // Государство и право [Текст]. — 1998. — № 2. — С. 50.
14. Носик В. Конституційно-правові засади формування ринку землі / В. Носик // Землевпорядний вісник [Текст]. — 1997. — № 1. — С. 13—15.

H. Sharyi

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONCERNING LAND RESOURCES IN MODERN CONDITIONS AND BASIC WAYS OF LAND REFORM COMPLETION IN UKRAINE

The question of public administration concerning land resources and basic ways of land reform completion in Ukraine is considered.

Key words: land relations, land resources, agrarian production, budget.

УДК 378.12:001.89:316.343.656

Є. Матвійшин,
І. Матвійшин

МЕТОДИКА АНАЛІЗУ ЯКОСТІ РОБОТИ ВИКЛАДАЧА ЯК ЕЛЕМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Показано важливість оцінки якості освітніх послуг. Запропоновано схему методики аналізу якості роботи викладача. Показано досвід проведення оцінки професійної майстерності викладачів.

Ключові слова: моніторинг якості викладання, професійна майстерність викладача, рейтинг викладачів.

Важливою умовою успішного здійснення модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців (далі – Модернізація) є стимулювання трудової активності науково-педагогічних працівників (далі – викладачів) навчальних закладів системи Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) та більш повного використання їх інтелектуального потенціалу. Для об'єктивного стимулювання ефективності всіх видів робіт доцільно проводити періодичну оцінку роботи викладачів, яка повинна бути комплексною і враховувати не лише обсяг виконаної роботи, але і її якість. Оскільки праця викладача складна і багатогранна, орієнтована на надання освітніх послуг різноманітним категоріям слухачів системи НАДУ, то аналіз її якості повинен здійснюватися на основі врахування поглядів слухачів, колег та адміністраторів навчального закладу. Проведення аналізу викладання вимагає застосування відповідної методики, яка б враховувала особливості освітньої діяльності навчальних закладів системи НАДУ.

Питанням оцінки якості викладання приділяли увагу багато вітчизняних та зарубіжних дослідників. Наприклад, фахівці проекту CEUME (Consortium for Enhancement of Ukrainian Management Education), який діяв в Україні з 1999 р., зазначали, що головними викликами української системи освіти є запровадження прозорої системи моніторингу та оцінювання розвитку викладацького складу і узгодження професійного розвитку викладачів з мотиваційними заходами [1].

Вимога проведення оцінки викладацького складу ставиться практично усіма зарубіжними акредитаційними установами у галузі освіти. Наприклад, Європейська фундація з менеджмент-освіти (EFMD – European Foundation for Management Development), яка об'єднує національні асоціації з акредитації закладів менеджмент-освіти, втілює європейську систему оцінки і покращення якості (EQUIS – European Quality Improvement System). За її вимогами звіт з самооцінки навчального закладу для акредитації повинен включати опис політики і практики набору, заохочення і розвитку викладачів [2]. У США з 1919 р. діє Міжнародна асоціація з менеджмент-освіти (AACSB International – The Association to Advance Collegiate Schools of Business), яка здійснює акредитацію бакалаврських, магістерських програм та програм на здобуття докторського ступеня. За умовами AACSB у звіті для самооцінки навчального закладу повинен описати процес офіційних періодичних перевірок для перепризначення, просування і прийняття рішень щодо терміну перебування на посаді. Серед

критеріїв мають бути такі, які характеризують розвиток викладачем курсів, ефективність викладання, інновації у викладанні [3].

Вітчизняними дослідниками приділялася увага різноманітним аспектам оцінювання якості викладання. Зокрема, значний вклад у методіку оцінювання якості навчальних програм та роботи викладачів за управлінськими спеціальностями зробили Н. Ушакова [4], Т. Фініков та О. Шаров [5], Н. Гончаренко і В. Позднякова [6] та інші. Питання якості освітніх послуг у галузі державного управління розглядали Д. Дзвінчук [7, 8], Т. Іванова [9], В. Луговий [10], О. Мельников [11], О. Оболенський [12], В. Олуйко [13], В. Сороко [14]. Зокрема, О. Мельников зазначив, що оцінка ефективності навчального процесу є складовою системного підходу з його удосконалення поряд із аналізом потреб навчання, розробкою програм та навчальних планів і безпосередньо навчальним процесом.

У галузі державного управління однією з міжнародних акредитаційних організацій є Європейська акредитаційна асоціація з державного управління (ЕАРАА – European Association for Public Administration Accreditation). НАДУ проходила процедуру акредитації ЕАРАА у 2004 р. У звіті про самооцінку освітньо-професійної програми підготовки магістрів державного управління НАДУ [15] зазначено, що якість та ефективність викладання визначаються за такими критеріями:

- володіння викладачем предметом викладання;
- якість викладу матеріалу;
- уміння викладача викликати інтерес до дисципліни;
- здатність викладача залучати слухачів до обговорення навчального матеріалу;
- достовірність оцінювання успішності слухачів;
- сприйняття викладача слухачами;
- загальна оцінка викладача.

У тому ж звіті зазначено, що оцінювання викладання проводиться шляхом отримання від слухачів анкет зворотного зв'язку після вивчення ними кожної дисципліни нормативної частини та спеціалізації. Окрім того, що слухачі оцінюють змістову частину дисциплін, вони також дають оцінку якості та методам викладання дисциплін. Дані анкетування та його результати повідомляються завідувачам кафедр НАДУ для реагування; підсумки оцінювання обговорюються на засіданнях ректорату, науково-методичної ради та вченої ради. На сьогодні в НАДУ використовуються критерії оцінки роботи кафедри, серед яких – оцінка якості забезпечення навчального процесу викладачами кафедри (за результатами рейтингу викладачів).

Наприкінці 2007 – 2008 н. р. у НАДУ було проведено форум-опитування щодо якості освітніх послуг НАДУ, результати якого розміщено на веб-сайті [16]. Його перевагою є відмова від паперових анкет і можливість висловити думку навіть для географічно віддалених респондентів. Зміст запитань достатньо широкий для оцінки якості викладання, але це опитування не передбачало оцінювання професійного рівня окремого викладача.

Інші вищі навчальні заклади також використовують різноманітні критерії оцінки якості викладання. Наприклад, Київський інститут інвестиційного менеджменту (далі – КІІМ) рейтингову оцінку якості викладання дисциплін разом із контролем успішності студентів розглядає як перший модуль управління навчальним процесом [17]. Критеріями оцінки навчального процесу, відповідно до

використовуваної там системи менеджменту якості (далі – СМЯ), є такі: рівень задоволеності замовників організацією навчального процесу; відсоток студентів, які захистили дипломні роботи; поточна успішність студентів; кількість студентів, відрахованих за неуспішність; якість знань студентів; якість викладання предметів; забезпечення методичними матеріалами. Наведені авторами дані показують, що успішність студентів із частини дисциплін є низькою, хоча якість викладання цих дисциплін висока. Це наводить на думку, що в оцінці якості викладання необхідно виважено підходити до врахування показника успішності з даної дисципліни.

Проведений аналіз показує, що для об'єктивної оцінки якості викладання необхідно мати адекватну методику, яка б дала змогу порівнювати досягнення викладачів навчального закладу і використовувати за цього автоматизовану обробку результатів відповідних опитувань учасників навчального процесу.

Застосування методики оцінки якості роботи викладача відповідатиме світовим принципам професійної підготовки державних службовців [18]:

- орієнтація на специфіку діяльності;
- провідна роль у навчанні надається тому, хто навчається;
- гарантія результату діяльності.

Саме через участь споживачів освітніх послуг в удосконалення їх якості забезпечується провідна роль тих, хто навчається.

Метою статті є опис методики аналізу якості викладання, яка має стати засобом об'єктивної оцінки роботи викладача на основі результатів опитувань слухачів, викладачів та адміністраторів і звітних документів.

Відомо, що робота викладача охоплює навчальну, методичну, організаційну, наукову складові. Тому для підвищення об'єктивності оцінки якості роботи науково-педагогічного працівника необхідно враховувати його досягнення за названими вище напрямками. Нижче наводяться підходи до методики оцінки професійної майстерності викладачів як основної складової їх роботи.

Методика повинна враховувати те, що навчальний предмет може викладатися декількома викладачами: по-перше, у змісті дисципліни може бути декілька модулів, які читають різні викладачі; по-друге – лекції з дисципліни (модуля) може читати один викладач, а практичні заняття проводити – інший. Тому необхідно поділити оцінку рівня викладання дисципліни і оцінку якості викладання конкретним викладачем.

Аналіз якості викладання (як дисципліни загалом, так і професійного рівня конкретного викладача) повинен базуватися на низці показників, які можуть мати різну вагу у підсумковій оцінці. Проте досвід свідчить, що краще використовувати рівнозначні показники, обмеживши їх кількість на рівні п'яти – восьми. У Львівському регіональному інституті державного управління НАДУ (далі – ЛРІДУ НАДУ) протягом чотирьох років на факультеті економіки і менеджменту проводився відповідний аналіз із використанням таких показників якості викладання, які наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Показники якості викладання

Складові якості викладання дисципліни	Складові професійної майстерності викладача
1	2
Відповідність змісту матеріалу, що подається, задекларованій меті.	Уміння створити під час занять сприятливу ділову атмосферу.

Закінчення табл. 1

1	2
Чіткість і зрозумілість подання матеріалу. Ефективність лекційних занять. Ефективність практичних (семінарських) занять. Забезпеченість літературою і методичними матеріалами Уміння викликати інтерес до дисципліни	Самодисципліна викладача. Культура мовлення та спілкування зі студентами. Вимогливість до студентів. Об'єктивність оцінювання знань студентів. Уміння прищепити студентам навички самостійної роботи

Отримані за 5-бальною системою (з точністю до десятих) оцінки відповідних складових дають можливість проведення рейтингової оцінки якості роботи викладачів та якості викладання дисциплін. На основі даних про те, викладачі яких кафедр ведуть відповідні дисципліни, можна отримати рейтинг кафедр (за середнім значенням цих двох показників). Для аналізу динаміки зміни якості викладання доцільно розглядати відповідні дані у часовому розрізі. На рис. 1 наведено приклад такого аналізу.

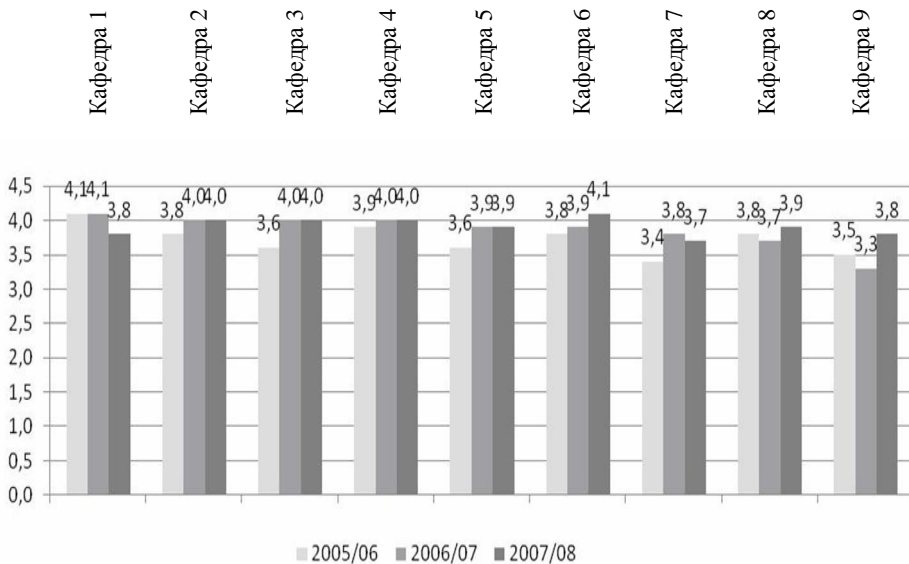


Рис. 1. Динаміка зміни рейтингів кафедр ЛРІДУ НАДУ за три навчальні роки (за результатами опитування студентів факультету економіки і менеджменту)

Наведена форма подання показує не просто абсолютні показники якості викладання в розрізі кафедр (за 5-бальною системою), але й тенденції їх зміни з часом. Адже середні показники кафедр не можуть заспокоювати, якщо спостерігається негативна динаміка їх зміни; водночас можна вважати доброю роботу кафедр з середніми показниками, якщо спостерігається позитивна тенденція їх зміни. Аналогічна ситуація і з показниками роботи конкретного викладача: позитивна тенденція демонструє те, що він працює над професійним зростанням.

Для підвищення об'єктивності результатів опитувань студентів анкетування проводилося до і після екзаменаційної сесії. До того ж, респондентам давалася можливість оцінити як загальний рівень професійної майстерності викладача, так і окремі складові його професійної підготовки. Отримані результати конкретної анкети можуть бути відкинуті, якщо оцінка респондентом загального рівня професійної майстерності викладача значно відрізняється від середньої оцінки складових його професійної підготовки (описана ситуація свідчить про високу ймовірність безвідповідального заповнення анкети респондентом). Аналогічний підхід використовується і для відбору анкет за результатами оцінювання респондентами рівня викладання дисципліни – не бралися до уваги ті анкети, в яких сильно відрізнялися загальна оцінка рівня викладання від середньої оцінки окремих його складових.

Як було зазначено вище, якість знань із дисципліни не може бути однозначним показником доброї роботи викладача. Якщо б включати цей критерій для аналізу якості викладання, то це могло б спровокувати загравання деяких викладачів зі студентами та штучне завищення екзаменаційних оцінок. Тому вважаємо за недоцільне брати до уваги успішність із дисциплін для оцінки професійної майстерності викладача.

Інші складові, які характеризують якість роботи викладача (науково-методична, організаційно-виховна), повинні бути оцінені за такою ж (5-бальною) системою для того, щоб їх коректно враховувати під час узагальнення результатів аналізу якості. Узагальнення доцільно робити простим розрахунком середнього значення складових якості роботи викладача. Проте в деяких навчальних закладах використовуються підходи на основі врахування ваги окремих показників, навіть тих, що стосуються одного виду роботи. Наприклад, Хмельницький національний університет для оцінки навчальної роботи враховує коефіцієнти складності, пов'язані з такими чинниками: відсоток лекційних годин у загальному навчальному навантаженні; викладання дисциплін вперше; викладання профілюючих дисциплін тощо [19].

Окремої уваги заслуговує питання доцільності оприлюднення результатів опитування. Рациональним вважаємо підхід, коли на початкових етапах результати аналізу якості роботи викладача доводяться до відома відповідного завідувача кафедри. Для викладачів можна подавати дані про показники їх роботи, не ознайомлюючи їх з показниками роботи колег, а лише – з середнім для вищого навчального закладу показником. Згодом, коли методика аналізу стане досконалішою завдяки пропозиціям, доцільно оприлюднювати розгорнуті результати аналізу і розмішувати рейтинги викладачів для ознайомлення з ними усіх зацікавлених осіб.

Загальну схему методики аналізу якості роботи науково-педагогічного працівника можна відобразити як взаємопов'язану сукупність декількох блоків (рис. 2). Виділення показників роботи викладача в окремі блоки дає можливість удосконалювати порядок проведення аналізу саме за цим напрямом.

Для проведення опитувань може утворюватися окрема робоча група або ця функція може закріплюватися за конкретними працівниками навчального закладу включенням її у їх посадові обов'язки. На період становлення методики оцінки якості роботи викладачів доцільно віддавати перевагу першому варіанту, а згодом – другому.



Рис. 2. Схема методики аналізу якості роботи науково-педагогічного працівника

Складовими якості наукової та методичної роботи у звітному періоді можуть бути: кількість підготовлених докторів або кандидатів наук, захищена дисертація, участь в опонуванні дисертацій, подання відгуків на автореферати, публікації у визнаних міжнародних виданнях, видані монографії і статті у фахових виданнях, участь у міжнародних наукових заходах, підготовлені підручники і посібники з грифом Міністерства освіти і науки України та інші навчально-методичні видання, підвищення кваліфікації тощо. Конкретна оцінка кожної складової може бути визначена експертним шляхом або запозичена з провідних вищих навчальних закладів.

Складовими якості організаційно-виховної роботи можуть бути: участь в оргкомітетах із підготовки різноманітних заходів, оцінка роботи як наставника академічної групи (зокрема – представниками цієї групи) тощо. Конкретний перелік складових та їх вагова оцінка також може бути визначена експертним шляхом або запозичена з інших вищих навчальних закладів.

Висновки

Інформація про результати аналізу якості викладання дає можливість бачити динаміку зміни як професійної майстерності викладачів, так і якості викладання дисциплін, зокрема в розрізі кафедр. Через проведення опитування споживачів освітніх послуг забезпечується їх участь в удосконаленні їх навчання.

Наступним етапом дослідження має стати обґрунтування доцільності і можливості врахування результатів аналізу для матеріального стимулювання викладачів.

Література

1. Building Management Education in Ukraine: A Blueprint for Action [Text] / [Bochniarz Z., Kanishchenko G., Karpova O.]. — К. : Management Education and Training Center, 2001. — 110 p. — (Seria “The Consortium for Enhancement of Ukrainian Management Education”).

2. The EQUIS Process Manual [Electronic resource] // Access mode : http://www.efmd.org/attachments/tmpl_1_art_041027xvpa_att_080408ywwq.pdf.

3. Accreditation Standards [Electronic resource] // Access mode : <http://www.aacsb.edu/accreditation/standards.asp>.

4. Ушакова Н. М. Методичні рекомендації щодо проведення моніторингу та оцінки якості програми перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва “Українська ініціатива” [Текст] / Н. М. Ушакова. — К. : ПУІ, 2005. — 44 с.

5. Вища освіта України: забезпечення та контроль якості. Система ліцензування та акредитації [Текст] : аналіт. доп. / Т. В. Фініков, О. І. Шаров ; наук. ред. Г. В. Касьянов. — К. : Таксон, 2007. — 40 с.

6. Гончаренко Н. Рейтингова оцінка діяльності викладача / Н. Гончаренко, В. Позднякова // Освіта. Технікуми, коледжі [Текст]. — 2007. — № 3(18). — С. 40—42.

7. Дзвінчук Д. І. Державне управління освітою в Україні : тенденції і законодавство [Текст] : [посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Д. І. Дзвінчук. — К. : НІЧЛАВА, 2003. — 239 с.

8. Дзвінчук Д. І. Психолого-методичні засади розробки програм підвищення кваліфікації державних службовців (освітня сфера) [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.05 / Дзвінчук Дмитро Іванович. — К. : [б. в.], 1999. — 244 с.

9. Іванова Т. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : сучасний стан і перспективи розвитку / Т. Іванова // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. — 2008. — № 2 (12). — С. 72—75.

10. Луговий В. І. Управління освітою [Текст] : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління”] / В. І. Луговий. — К. : УАДУ, 1997. — 302 с.

11. Мельников О. Складові професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців / О. Мельников // Вісник УАДУ [Текст]. — 2002. — №1. — С. 359—367.

12. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба : сучасні напрями розвитку [Текст] / О. Ю. Оболенський. — Одеса : АО БАХВА, 2003. — 320 с.

13. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку [Текст] : монографія / В. М. Олуйко. — Хмельницький : ХУУП, 2005. — С. 207—211.

14. Сороко В. М. Досвід та актуальні проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах [Електронний ресурс] / В. М. Сороко // Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/soroko_2007.doc.

15. Збірник матеріалів з питань європейської акредитації освітньо-професійної програми підготовки магістрів державного управління Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — К. : НАДУ, 2004. — 220 с.

16. Опитування щодо якості освітніх послуг в Національній академії [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://nara-portal.academy.gov.ua:8101/sluhachi/default.aspx>.

17. Пархоменко М. О. Система менеджменту якості як інструмент управління бізнес-освітою / М. О. Пархоменко // Розбудова бізнес-менеджмент освіти [Текст] : матер. 6-ї міжнар. конф. (17 – 19 лютого 2005 р., м. Дніпропетровськ) / Дніпропетровський національний університет. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2005. — С. 2—4.

18. Бенюх Н. Ф. Розвиток сучасних технологій підготовки державних службовців в Україні в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції: презентаційні матеріали [Текст] / Н. Ф. Бенюх. — К. : НАДУ, 2007. — 19 с.

19. Про щорічну оцінку професорсько-викладацького складу і наукових співробітників Хмельницького національного університету // Оцінка роботи та рейтингування викладачів [Текст] : матер. круглого столу для адміністраторів вищих навчальних закладів (24 лютого 2007 р., Львів) / Львівський інститут менеджменту. — Львів : ЛІМ, 2007. — 4 с.

**Ye. Matviyishyn,
I. Matviyishyn**

METHOD OF QUALITY ANALYSIS OF TEACHER'S WORK AS THE ELEMENT OF PUBLIC SERVANTS PREPARATION SYSTEM MODERNIZATION

Importance of quality evaluation of the educational services is shown. The scheme concerning methods of quality analysis of teacher's work is offered. The experience of holding teachers professional mastery evaluation is shown.

Key words: monitoring of teaching quality, professional mastery of the teacher, teacher's rating.

УДК 342.52:316.343.656:35

Г. Гадзало

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто шляхи удосконалення законодавства про державну службу у частині підвищення рівня правової культури державного службовця. Досліджено основні напрямки і етапи адаптації чинного законодавства України у сфері державного управління до законодавства ЄС, а також законодавче забезпечення правової культури у процесі такої адаптації.

Ключові слова: адаптація, державне управління, державна служба, законодавство, концепція, правова культура.

Особливо важливе значення у сучасній правовій системі має адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Це стосується і питання вдосконалення законодавства про державну службу і правового врегулювання правової культури державних службовців.

Так, згідно з ч. 1. ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Україна як незалежна, демократична держава, відповідно до пріоритетів програми інтеграції до ЄС, проводить роботу із адаптації національного законодавства до норм ЄС. У цьому напрямку, звісно, необхідно виконати низку завдань. Планом роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачено удосконалення законодавства у сфері енергетики, оподаткування, торгівлі та послуг, охорони праці, якості та безпеки продукції, захисту прав споживачів, підприємницької діяльності, регіональної політики та регіонального співробітництва тощо [1].

На нашу думку, особливої уваги потребує і проблема формування правової культури посадовців, прийняття нормативно-правових актів у цій сфері, а також приведення їх до міжнародних стандартів, удосконалення національного законодавства з правової культури і правової освіти громадян України.

На сьогодні питання правового регулювання правової культури відображені лише декількох нормативно-правових актах. На рівні областей діють чисельні Програми правової освіти населення, проте й цього не достатньо, щоб стверджувати про належний рівень правового забезпечення правової культури, особливо у сфері державного управління. Проблема правової культури у таких програмах згадується частково і лише в тій частині, що необхідно підвищувати рівень правової культури чиновників, державних службовців, проте процедуру чи проекти таких змін не сформульовано. Очевидно, що логічно правильним було б прийняття окремого нормативно-правового акту, який би визначав понятійні і змістові характеристики правової культури, передбачав обов'язкове введення в навчальні робочі плани і програми додаткових курсів із формування правової культури, а також питання державного регулювання цього поняття тощо.

Проблеми розвитку, формування та підвищення рівня правової культури в державному управлінні в Україні досі не були відображені в окремому науковому

дослідженні, хоча окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися такими науковцями: В. Андрейцевим, В. Денисовим, Л. Заблоцькою, В. Камінською, І. Котюком, Д. Керимовим, А. Модем, Г. Мурашиним, П. Рабиновичем, В. Семеновим, В. Сущенком, А. Семитко, С. Савченком, І. Усенком, Г. Федоровим, Ю. Шемшученком, С. Щупинською. А проблема правового врегулювання правової культури і його адаптація до законодавства ЄС залишається маловивченою.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямків і етапів у процедурі удосконалення законодавства про державну службу у частині підвищення рівня правової культури державних службовців і адаптації такого законодавства до законодавства ЄС.

Предметом дослідження є питання правової культури у процесі удосконалення законодавства про державну службу і його адаптація до європейських стандартів. Об'єктом дослідження є правова культура в державному управлінні.

Щодо сфери державного управління, то професійність державної служби забезпечується розвинутою системою професійної підготовки державних службовців, що дає можливість державним службовцям постійно удосконалювати свої знання та навички роботи, а також системою управління персоналом, спрямованою на розвиток потенціалу кожного державного службовця, забезпечення його професійної неупередженості та здатності об'єктивно, незалежно від політичного впливу, виконувати свої обов'язки. Державна служба в Україні є однією з найбільш високоосвічених у світі (майже 70% державних службовців мають повну вищу освіту) [2]. Однак для успішної роботи на тій чи іншій посаді державної служби важливі не лише знання, але й практичні уміння, навички, здібності та особисті якості, певний набір яких становить профіль компетентності посади або групи посад державної служби. Незважаючи на розвинену академічну систему підготовки та перепідготовки, що забезпечує державних службовців новітніми знаннями у сфері державного управління, недостатньо розвинутою є тренінгова складова, орієнтована на вироблення та удосконалення практичних навичок, умінь, "алгоритмів дій" у певній ситуації.

Сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку.

Негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності [3].

Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять державну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відтоку з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів. Низькою залишається і якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них

сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Процедура прийняття на державну службу і просування по службі, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і водночас створює додаткові можливості для зловживань, корупції й хабарництва, безвідповідальності державних службовців. Значення ж професіоналізму в державній службі насамперед “зростає у зв'язку з процесом реформування державної служби, а також виділенням особливої різновидності такої відповідності знань, умінь та навичок службовців до вимог відповідних посад державної служби” [4].

Унаслідок зазначених дій та численних інших факторів ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави.

Доцільно зазначити, що для усунення усіх перелічених вище недоліків в Україні у 2006 р. прийнято Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (далі – Концепція), яка спрямована на системне правове вирішення проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Відповідно до цієї концепції, подальший розвиток державної служби має здійснюватися на таких засадах:

- конституційність і законність регулювання діяльності державних органів та державних службовців, їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

- висока професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедур прийняття рішень органами державної влади, забезпечення участі громадян у процесі підготовки таких рішень;

- об'єктивне та оперативне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх посадових осіб;

- неухильне дотримання державними службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки, насамперед щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;

- патріотичність, самовіддане служіння українському народові, політична нейтральність державних службовців;

- чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх займають;

- стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків, належна матеріальна та інша забезпеченість.

Саме ці чинники повинні зробити роботу державних службовців прозорішою, ефективнішою і результативнішою, що сприятиме підвищенню професійної правової культури державних службовців.

У процесі вдосконалення законодавчого забезпечення вирішення основних проблем у сфері державної служби і забезпечення належної правової культури необхідно:

1. Запровадити ефективніший механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, не допускаючи привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками.

За цього повинні бути закріплені вищі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, насамперед щодо рівня їх професійності, зокрема знання нормативно-правових актів, уміння застосовувати їх у практичній діяльності, що і визначатиме їх рівень правової культури, відповідної сфери державного управління та регулювання, володіння державною мовою, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засобами масової інформації на принципах об'єктивності, гласності, відкритості і прозорості.

Удосконалюючи порядок прийняття на державну службу та просування по службі, особливу увагу треба приділити запровадженню механізмів дієвої підтримки осіб, які мають значний досвід роботи, володіють іноземними мовами, а також посиленню законодавчих гарантій забезпечення реалізації гендерної політики у сфері державної служби, розширенню можливостей доступу до такої служби молоді, інвалідів, стан здоров'я яких не перешкоджає виконанню професійних обов'язків державних службовців.

2. Удосконалити механізм правового регулювання відносин у сфері державної служби.

У законодавстві про державну службу потрібно передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету.

Водночас необхідно встановити, що в органах державної влади працюють також і працівники, які не належать до державних службовців, і тому їх діяльність, порядок призначення на посади та звільнення з посад мають регулюватись законодавством про працю.

3. Забезпечити системне правове регулювання всіх видів державної служби, включаючи державну службу в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, в центральних та місцевих органах виконавчої влади, зокрема дипломатичну службу, державну прикордонну службу, державну службу в митних органах, органах державної податкової служби, судах, органах прокуратури, міліції, інших державних органах, а також у Збройних силах України та інших військових формуваннях.

Для цього необхідно впорядкувати класифікацію посад державних службовців, зважаючи насамперед на обсяг їх повноважень, зміст та складнощі роботи, ступінь відповідальності, встановити чіткіші критерії та вдосконалити порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, визначити співвідношення між категоріями посад та рангами державних службовців, а також категоріями посад, рангами, класними чинами, військовими званнями в різних видах державної служби, категоріями посад і рангами на службі в органах місцевого самоврядування, що сприятиме реалізації принципів соціальної справедливості, розширенню можливостей для рівного доступу громадян до різних видів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, безперешкодному переходу з одного виду служби на інший, проведення, за потреби, ротатії кадрів.

4. Розмежувати політичні та адміністративні посади в органах державної влади, зважаючи на відмінності у повноваженнях і відповідальності осіб на таких посадах, порядок призначення на ці посади та звільнення з них, забезпечивши за

цього виконання вимог Конституції України, за якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Визначити законом вичерпний перелік посад, які належать до політичних, оскільки багато державних службовців настільки заполітизовані, що це негативно проявляється у їх роботі як державних службовців, порушуючи за цього присягу державного службовця і законодавство загалом.

З огляду на це, передбачити запровадження в установленому порядку в апараті Кабінету Міністрів України і міністерствах посади державних секретарів як вищі адміністративні посади в цих органах, із збереженням посад заступників міністрів як політичних посад.

Встановити, що державні секретарі та їх заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники належать до вищого корпусу державної служби. Визначити перелік посад вищого корпусу державної служби, встановити додаткові гарантії щодо соціального захисту осіб, які призначаються на такі посади, встановити строк перебування протягом якого на відповідних посадах дає право на присвоєння відповідного рангу державного службовця, одержання додаткових соціальних пільг та гарантій.

Необхідно запровадити ефективніші правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити порядок формування державної політики, правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців, передбачивши, зокрема, припинення ними на час перебування на державній службі членства у політичних партіях. Потрібно також удосконалити механізми запобігання виникненню конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів державних службовців, захисту їх інтересів у разі зміни структури, ліквідації чи реорганізації органу державної влади.

Водночас необхідно вдосконалити правовий статус працівників патронатних служб, їх повноваження, порядок призначення на посади та звільнення з посад. За цього треба передбачити, що патронатні служби можуть мати лише особи, які займають посади, що належать до політичних.

5. Удосконалити порядок проходження державної служби, зокрема прийняття на державну службу та просування державних службовців по службі, їх ротации відповідно до інтересів держави, з урахуванням рівня кваліфікації, ділових та моральних якостей державних службовців, їх професійних досягнень, а також володіння практичними навиками, необхідними для роботи на певній посаді, щоб такі умови лише сприяли підвищенню їх правової культури.

Має бути підвищено роль кадрового резерву, ефективність роботи з особами, зарахованими до такого резерву, вдосконалено порядок проведення та підвищено роль конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду, прийнятті на державну службу та просуванні по службі, визначено загальні вимоги до таких процедур. Створити умови для підготовки на основі спеціальних програм потенційних кандидатів для роботи на посадах, що належать до вищого корпусу державної служби, забезпечити обов'язковість періодичної атестації та іншого оцінювання результатів діяльності державного службовця, що має бути підставою для прийняття рішень щодо просування по службі, встановлення різних видів заохочень, застосування дисциплінарних стягнень тощо.

Потрібно передбачити створення для державних службовців більш сприятливих умов для професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення та підвищення кваліфікації, посилити дієвість системи безперервного професійного навчання, періодичного стажування у відповідних державних органах, провідних навчальних та наукових центрах України та інших держав, розширити можливості для підвищення кваліфікації без відриву від служби. За цього має бути передбачене системне оновлення програм професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців для посилення їх спроможності до ефективного аналізу засад державної політики, вироблення пропозицій із її вдосконалення, забезпечення її реалізації. А також включення в навчальні програми курсів і дисциплін із розвитку та формування правової свідомості і правової культури, методів та способів підвищення їх рівня, насамперед за допомогою правового тлумачення і роз'яснення правових норм, визначення переваг, недоліків та прогалин (останні ж дуже часто використовуються для тінювих операцій). Запропоновані пропозиції могли б використовуватися державними службовцями у відповідних регіональних, міських і обласних програмах із формування правильного правового мислення самих чиновників усього населення.

6. Удосконалити правове регулювання надання державними службовцями управлінських послуг, оптимізувавши для цього на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими органами, підприємствами, установами та організаціями, уповноваженими надавати такі послуги. Для підвищення якості управлінських послуг має бути забезпечено впровадження відповідних національних та міжнародних стандартів.

7. Удосконалити систему оплати праці, житлового, пенсійного, інших видів соціального забезпечення та захисту інтересів державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, що можливо, частково, і викоринити прояви корупції та хабарництва. Для цього має бути підвищено роль посадового окладу у формуванні заробітної плати державного службовця, вдосконалено систему доплат і надбавок.

8. Визначити в законодавстві про державну службу види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядок і процедуру розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця.

Посилити відповідальність державних службовців за порушення вимог щодо декларування фінансових, майнових доходів та зобов'язань, зокрема за кордоном, своїх та членів своєї сім'ї, запровадити декларування такими особами їх витрат.

9. Удосконалити систему управління у сфері державної служби. Посилити роль Кабінету Міністрів України, відповідних координаційних органів, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні дотримання законодавства у цій сфері, запровадження в усіх органах державної влади єдиних стандартів якості державної служби, вдосконалити порядок взаємодії цього органу з іншими державними органами, їх кадровими службами.

Реалізація Концепції має забезпечити істотне підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам, всебічне дотримання законних прав та задоволення інтересів громадян, підвищення ефективності державного управління і правової культури державних службовців, подальшого здійснення адміністративної реформи, зміцнення потенціалу державної служби та авторитету держави.

Удосконалення законодавства при реформуванні системи державної служби має здійснюватись поетапно.

Доцільно також зазначити, що на сьогодні в Україні існує законопроект нової редакції закону України “Про державну службу” [5]. Але окремого розділу чи то статті, присвячених правовій культурі державних службовців, там не вказано. Йдеться лише про загальні обов’язки щодо знання Конституції і законів України, їх неухильне виконання і дотримання. Ці положення відображені і в Загальних правилах поведінки державного службовця [6], що є узагальненням моральних стандартів поведінки та доброчесності державних службовців та відповідають за своїми цілями зразку Кодексу поведінки державних службовців, який схвалено Комітетом міністрів Ради Європи. Водночас необхідно повернутися до проекту розробленого ще у 2000 р., Кодексу основних правил поведінки державного службовця, щоб визначитися щодо етики державного службовця, на рівні закону врегулювати вимоги до поведінки державного службовця та відносини, що складаються у процесі реалізації таких вимог. Вважається, що закріплення відповідних вимог до поведінки державних службовців на рівні закону сприятиме створенню умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня правової культури державних службовців.

У деяких країнах етичні проблеми державно-службової діяльності врегульовані саме на рівні законів. У США – це Кодекс етики урядової служби, у Великій Британії – Адміністративний кодекс, у Канаді – Збірник принципів, які регулюють поведінку державних службовців [7]. В Україні на основі Концепції має бути розроблено й інші проекти нормативно-правових актів, необхідних для вдосконалення системи державної служби в Україні, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів державної служби і більш деталізованого правового регулювання правової культури.

Щодо європейського виміру і вступу України в ЄС, то на сучасному етапі в Україні вже створено основні нормативно-правові та організаційні передумови для здійснення адаптації законодавства України (зокрема і законодавства про державну службу) до законодавства ЄС.

Головна мета та пріоритетні напрямки наближення законодавства України до законодавства ЄС визначені Угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. (далі – УПС) [8]. З метою прискорення імплементації УПС та реалізації Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої Указом Президента України “Про стратегію України до ЄС” № 615 від 11.06.1998 р. [9], було розроблено та затверджено відповідним указом Президента Програму інтеграції України до ЄС. Щороку, починаючи з 2001 р., Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує план дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції, складовою частиною якого є план роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Відповідно до положень Стратегії інтеграції, внутрішнє забезпечення інтеграційного процесу покладатиметься на вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органом законодавчої влади та відповідними органами місцевого самоврядування.

Порядок роботи центральних органів виконавчої влади з підготовки підзаконних нормативно-правових актів, із урахуванням основних положень законодавства ЄС, проєктів законів України, актів Президента та Уряду України визначив Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України” № 915 від 05.06.2000 р.) [10].

Доцільно зауважити, що за останні роки відбулося значне оновлення складу кадрів в органах виконавчої влади, що позначилося на рівні управлінської діяльності і значно зменшує загальний рівень правової культури в країні, оскільки частина кадрів не має досвіду роботи в органах публічної влади або цей досвід є недостатнім. За цього треба пам’ятати, що правова культура в державному управлінні формується у процесі здійснення суб’єктами владної діяльності своїх посадових повноважень і включає такі елементи:

- 1) знання правових норм, рівень правового мислення, професійної підготовки;
- 2) широкий світогляд політичного і економічного бачення реальності, визначальний рівень загальної правової культури;
- 3) професійно-етичні якості чиновника, професійну бездоганність, службову дисциплінованість, добросовісність, чесність [11].

До переліку можна залучити і зібраність, точність та акуратність при прийнятті рішень, витримку, вміння приваблювати до себе людей [12].

На нашу думку, сучасному чиновнику не вистачає більшості із перелічених елементів, а тому його правова культура залишається досить низькою. Що ж до проблеми етики державного службовця [13], то на сьогодні ця тематика є більш дослідженою і не такою проблематичною. Саме туг держава і суспільство мають застосовувати всі можливості із забезпечення належного правового регулювання всіх сфер діяльності державних органів, що відповідає вимогам верховенства права та законності функціонування виконавчої гілки влади, всієї системи державного управління.

Основна контрольна функція у процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у системі центральних органів виконавчої влади буде покладена саме на Міністерство юстиції. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України (затвердженого Указом Президента України № 1396 від 30.12.1997 р.) [14], Мін’юст здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності основним положенням законодавства ЄС актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України, а також готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів при підготовці їх на підпис Президентів України [15].

Зближення законодавства України із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України (зокрема і формування вищого рівня правової культури), економічний розвиток держави в рамках Євросоюзу і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС, що є її головним зовнішньополітичним

пріоритетом у середньотерміновому вимірі. Але на цьому шляху є і низка перешкод. Важливою проблемою процесу наближення українського законодавства до правової системи ЄС є відсутність цілісного законодавчого поля в Україні. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Так, із 30 тис. нормативно-правових актів, що діють в Україні, закони становлять лише 4,6% [16]. Але проблема полягає не так у кількісних показниках, як у якісному змісті законодавства, адже в ЄС особливе значення приділяється саме якості правових актів [17]. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт повинен бути: чітким, без зайвої “довжини”, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для читання.

Ускладнює формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації чинних нормативно-правових актів. Як зазначив експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницький, “головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці” [18].

Вагомим внеском у наближення українського законодавства до європейських норм права є членство України в Раді Європи, адже конвенції цієї організації встановлюють спільні правові стандарти, зокрема й для країн-членів ЄС. Україною ратифіковано майже 30 таких конвенцій. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи тощо. Безумовно, що процес адаптації законодавства вимагає посилення аналітичної складової. Цьому сприятиме максимальне використання потенціалу науково-дослідних інституцій та неурядових аналітичних центрів. Органи державної влади можуть співпрацювати із “мозковими центрами” для отримання допомоги при вирішенні суперечливих питань, розробки практичних рекомендацій із урахуванням інтересів та особливостей України, прийнятті серйозних політичних рішень тощо. Прикладом такої співпраці є ефективне функціонування спеціального підрозділу з європейської інтеграції при дослідницькому бюро польського Сейму, створеного в 1997 р.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства ЄС – обов'язкова передумова успішної реалізації європейських прагнень України.

Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн ЄС дасть позитивний результат [19].

Підсумовуючи, можна зазначити, що загалом Україна вже сформувала стратегічне бачення, інституційний механізм та нормативно-правову базу такої адаптації. Основними інструментами в цій сфері, безумовно, мають стати Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та плани-графіки адаптації у пріоритетних сферах. Програма визначає мету, основні терміни, інституціональний механізм адаптації, а також засади її фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення, плани-графіки – алгоритм взаємодії з Європейським Союзом, конкретні цілі та заходи, які здійснюватимуться впродовж року. Щорічні плани заходів із виконання Програми мають, на підставі закріпленого в Програмі інституційного механізму,

конкретизувати терміни та визначати конкретних виконавців передбачених Планами-графіками заходів [20]. Будемо сподіватися, що питання правової культури в українському національному законодавстві відповідно теж будуть адаптовані до європейських стандартів.

Література

1. Світова та європейська інтеграція [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Я. Й. Малика. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 325.
2. Інформаційний бюлетень Бюрократ [Текст]. — 2005. — № 1011. (1011). — 29 жовт.
3. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
4. Лазор О. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. / Оксана Лазор, Олег Лазор. — К. : Дакор ; КНТ, 2006. — 472 с. — (Серія “Публічна служба”).
5. Про державну службу [Електронний ресурс] : Законопроект // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Пірен М. І. Політико-правові чинники формування управлінської культури / М. І. Пірен // Деонтологія, конфліктність та управління [Текст] : навч.- практич. посіб. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — С. 255, 256.
7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 45. — С. 1971.
8. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством [Текст] від 16.06.1994 р. — К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. — С. 27.
9. Про стратегію інтеграції України до ЄС [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 615 від 11.06.1998 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Про тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 915 від 05.06.2000 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Баранов П. П. Аксиология юридической деятельности [Текст] : учеб. пособ. / П. П. Баранов, А. П. Окусов. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 2003. — С. 73.
12. Махонин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование [Текст] / В. М. Махонин. — М. : Юристъ, 1997. — 296 с.
13. Ліпенцев А. В. Етика державного службовця [Текст] : матеріали до дисципліни “Соціальна та гуманітарна політика” / А. В. Ліпенцев. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 1999. — С. 16.
14. Положення про Міністерство юстиції України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1396 від 30.12.1997 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
15. Оніщук М. В. Наближення законодавства України до законодавства ЄС. Нормативно-правове та інституційне забезпечення процесу адаптації [Електронний ресурс] / М. В. Оніщук // Режим доступу : www.minjust.gov.ua.
16. Панченко О. Украина живет по закону на 4,6% / О. Панченко // День [Текст]. — 1999. — 7 окт. — С. 2.
17. Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2000. — № 3. — С. 25.

18. Fundamental Reform for Future Integration // The Day [Text]. — 2000. — № 18. — June 6. — P. 5.

19. Істягіна Н. Адаптація законодавства України до законодавства європейського союзу: стан, проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Н. Істягіна, С. Костюк // Режим доступу : www.serhiykostyuk.com.

20. Мармазов В. Адаптація законодавства України до ACQUIS ЄС / В. Мармазов, Г. Друзенко // Юридична газета [Текст]. — 2003. — №12 (12). — 24 груд. — С. 7.

H. Hadzalo

**IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON PUBLIC SERVICE
IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION AS A FACTOR
OF LEGAL CULTURE DEVELOPMENT
IN THE PUBLIC ADMINISTRATION**

Ways of improvement of legislation on public service at the part of increasing the level concerning legal culture of public servants are considered. Basic directions and stages of valid legislation of Ukraine to the EU legislation in the public administration sphere are investigated and also legislature ensuring of legal culture in the process of adaptation.

Key words: adaptation, public administration, public service, legislation, conception, legal culture.

УДК 316.343.656:35.081

**І. Козак,
О. Сидорчук**

ОЦІНКА КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Узагальнено поняття та види компетенції державних службовців. Запропоновано методику та критерії оцінки фахової, методичної і соціальної компетенції.

Ключові слова: компетенція, фахова компетенція, методична компетенція, соціальна компетенція, оцінка компетенції.

Важливим напрямком реалізації адміністративної реформи є підвищення кваліфікації державних службовців. Кількісними показниками рівня кваліфікації державних службовців на зайнятих ними посадах є категорії та ранги. Проте в межах одного рівня кваліфікації їх компетентність, переважно, є різною. Оцінка компетенції державних службовців як якісного рівня кваліфікації дозволить реалізувати контроль за професійною діяльністю державних службовців, визначити ділові та професійні їх якості, аналізувати виконання посадових інструкцій та особистих планів роботи. Оцінка компетенції державних службовців має здійснюватися для підвищення їх особистої та групової відповідальності, ефективності та дієвості.

Оцінка компетенції державних службовців в органах державного управління має здійснюватися під час щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань (далі – щорічної оцінки). Згідно із Загальним порядком проведення щорічної оцінки, її метою є “... поліпшення добору і розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу...” [1]. Проте запропонована процедура проведення та критерії щорічної оцінки, на нашу думку, не дозволяють оцінити компетенцію державного службовця, а тим більше групи державних службовців. Така процедура передбачає, що за результатами самооцінювання та оцінювання безпосереднім керівником виставляється підсумкова оцінка: “низька”, “задовільна”, “добра”, або “висока”. Зрозуміло, що така методика не може реалізувати мету, яка поставлена перед щорічною оцінкою.

Окрім того, відповідно до Положення про проведення атестації державних службовців, у державних органах влади один раз у три роки проводять атестацію державних службовців. Проведення атестації передбачає розгляд і оцінку атестаційною комісією діяльності державного службовця щодо виконання покладених службових обов'язків, знання та користування у своїй роботі державною мовою, в результаті якої узагальнюють рішення про те, що державний службовець “відповідає займаній посаді”, “відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій”, “не відповідає займаній посаді” [2].

Питання розмежування компетенції різних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування порушують на різних рівнях влади. Такі аспекти цієї проблеми розглядають у своїх працях О. Іщенко [3], О. Лазор [4], Н. Нижник [5], В. Скрипничук [6], О. Сушинський [7] та інші вчені. Про потребу у розвитку різних напрямків компетенції наголошують А. Ліпенцев, О. Тимошенко [8], М. Лесечко,

А. Чемерис, Р. Рудніцька [9]. Загальні питання, що стосуються проведення оцінки роботи службовців у контексті визначення кадрового потенціалу, вивчає З. Полюга [10].

Актуальність наукового пошуку і обґрунтування питань удосконалення процедури, напрямків та критеріїв оцінки державних службовців закладене і в Загальному порядку проведення щорічної оцінки, який передбачає, що "... процедура щорічної оцінки, критерії та показники якості роботи повинні постійно вдосконалюватися, а тому підлягають систематичному перегляду..." [11].

Незважаючи на актуальність та значний інтерес науковців до зазначеної проблеми, невирішеними залишаються питання, присвячені напрямкам та критеріям аналізу індивідуальної та групової компетенції як якісної оцінки кваліфікації державних службовців та установ, в яких вони працюють. Досліджуючи дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування, А. Чемерис запропонував здійснювати експертну оцінку фахової, методичної та соціальної компетенції [12]. А. Ліпенцев та О. Тимошенко наголошують на емоційній компетенції [13]. Розкрити зміст професійних, ділових, морально-психологічних та інтегральних критеріїв робить спробу З. Полюга [14]. Проте критерії та методика оцінки різних видів компетенції державних службовців та державних установ не були предметом поглибленого вивчення.

Метою статті є обґрунтування оцінки різних видів індивідуальної та групової компетенції державних службовців. Для реалізації поставленої мети у статті необхідно вирішити такі завдання: узагальнити поняття та види компетенції, які мають бути оцінені в діяльності державних службовців та державних установ; запропонувати критерії оцінки різних видів компетенції; сформувати методику оцінки компетенції.

Узагальнюючи тлумачення поняття "компетенція" із наукових статей та словників української мови, у нашому дослідженні будемо розуміти компетенцію державних службовців як сукупність їх загальної та професійної підготовки, знань та досвіду, бажання їх використовувати у реалізації власних повноважень та повноважень установи, в якій вони працюють, для досягнення індивідуальної та групової відповідальності, дієвості та ефективності. Компетентність працівників залежить, окрім рівня кваліфікації, яку формують професійні знання та практичний досвід, ще й від ставлення до своєї роботи, старання, вміння поповнювати свої знання.

Оцінка компетенції державних службовців є складовою частиною процедури проведення щорічної оцінки та атестації. У такому аспекті її можна ототожнити з оцінкою персоналу, якою у економічній літературі вважають "...цілеспрямоване порівняння певних характеристик (професійно-кваліфікаційного рівня, ділових якостей, результатів праці) працівників з відповідними параметрами, вимогами, еталонами" [15].

Для органів державного управління потреба у застосуванні науково-обґрунтованої оцінки державних службовців є очевидною. Така оцінка може бути використана у таких напрямках:

- при відборі претендентів на заміну вакантних посад;
- при формуванні кадрового резерву;
- для оцінки ефективності діяльності окремих державних службовців і органів державного управління загалом.

– при побудові ефективної системи мотивації праці.

Діяльність державних органів влади має бути зорієнтована на виділення серед множини завдань і функцій чітких цілей та докладання всіх зусиль для їх досягнення. За цього діяльність державних службовців та установ необхідно орієнтувати не на процес, а на результат. Відповідно оцінку компетенції необхідно здійснювати в контексті досягнення заздалегідь заданих результатів.

Сучасна наука менеджменту розглядає три види компетенції: фахову, методичну та соціальну. У науковій літературі трапляються обґрунтування щодо існування комунікативної, соціально-культурної, психологічної компетенції тощо. Звичайно, усі запропоновані види компетенції мають право на теоретичне обґрунтування їх появи. Проте у практичному використанні при реалізації оцінки державних службовців основну увагу необхідно приділити найважливішим видам компетенції, що властиві власне для державних службовців. На нашу думку, оцінка фахової, методичної та соціальної компетенції дозволить сформувати системну характеристику про діяльність окремих державних службовців та установ, у яких вони працюють.

Фахова компетенція визначається спеціальними знаннями службовців, необхідними для успішної реалізації їх повноважень та функціонування органу державного управління чи органу місцевого самоврядування в межах, визначених цілей. Соціальна компетенція характеризує здатність державних службовців чи організації виявляти і порушувати проблеми та мобілізувати всі ресурси (зокрема людські) на реалізацію соціально значущих цілей, свідомої і відповідальної здатності діяти та приймати рішення. Методична компетенція передбачає опанування керівними працівниками наукових методів управління, сучасних технологій прийняття управлінських рішень, що дають змогу ефективно використовувати фахові знання, враховуючи вплив внутрішнього і зовнішнього середовища.

Запропонована нами методика оцінки різних видів компетенції державних службовців передбачає використання фактичних даних, підтверджених відповідними документами, застосування даних самооцінки, оцінки безпосередніми керівниками та атестаційною комісією, що робить реальним її проведення в межах щорічної оцінки та атестації.

Фахова компетенція службовців, окрім зазначених вище випадків, оцінюється і при прийнятті на роботу. Як критерії фахової компетенції, пропонуємо рівень освіти, підвищення кваліфікації, стаж роботи, практичне застосування знань та вмінь у щоденній діяльності.

Відомо, що основну частину знань ми одержуємо у навчальних закладах. Наявність диплому засвідчує успішне закінчення вказаного курсу дисциплін і є важливим критерієм при прийнятті на роботу. Зазначимо, що для управлінських посад органів державного управління рекомендованою є спеціальна вища освіта. Оцінку освітнього рівня фахової компетенції здійснюють на основі аналізу освіти державних службовців. За цього максимальний освітній бал доцільно встановлювати за одержання наукового ступеня – кандидат наук без конкретизації спеціалізації або магістр державного управління. Дещо нижчий бал заслуговують керівники, які мають диплом магістра інших спеціальностей, далі – спеціальну вищу освіту, іншу вищу освіту. Найнижча оцінка свідчить про відсутність вищої освіти. Шкала для оцінки рівня освіти подана у табл. 1.

Таблиця 1

Шкала для оцінки рівня освіти фахової компетенції

Рівень освіти управлінського персоналу				
Без вищої освіти	Вища освіта не за спеціальністю	Спеціальна вища освіта	Магістр інших спеціальностей	Кандидат наук, магістр державного управління
1	2	3	4	5
Оцінка рівня освіти, бали				

Відповідно до поданої шкали, оцінюють рівень освіти окремого працівника. Середнє арифметичне значення оцінок рівнів освіти групи працівників, що належать до досліджуваного рівня управління чи структурного підрозділу, покаже середній рівень освіти об'єкта аналізу.

Будь-яка наука інтенсивно розвивається. Особливо це стосується науки управління. Тому підвищення кваліфікації державних службовців має важливе значення.

Для оцінки підвищення кваліфікації державних службовців ми пропонуємо враховувати такі можливі форми: самостійне удосконалення кваліфікації, участь у професійних курсах підвищення кваліфікації, відвідування індивідуальних занять, конференцій, семінарів, тренінгів. Проте кожен із запропонованих методів має різну важливість для підвищення фахової компетенції. Тому при проведенні експертного опитування респондентам запропоновано оцінити порівняльну важливість кожного методу за десятибальною шкалою. Усі методи є відносно самостійними складовими підвищення кваліфікації, тому їх важливість має вимірюватися в межах одиниці, а їх сума завжди повинна бути рівною одиниці. Обробка одержаних результатів у десятибальній системі дала змогу нам визначити вагові множники, що відображені у табл. 2.

Таблиця 2

Розрахунок підвищення кваліфікації для оцінки фахової компетенції

Форми підвищення кваліфікації державних службовців	Ваговий множник	Середнє значення балу	Добуток
Самостійне вдосконалення кваліфікації	0,15		
Участь у професійних курсах підвищення кваліфікації	0,3		
Відвідування індивідуальних занять	0,2		
Участь у конференціях, семінарах, тренінгах	0,35		
Оцінка підвищення кваліфікації	x	x	

Оцінка застосування кожного методу підвищення кваліфікації для державних службовців різних рівнів управління або структурних підрозділів здійснюється за результатами самооцінки, оцінки безпосереднім керівником або атестаційною комісією. Суб'єктам аналізу пропонують оцінити застосування кожного методу за п'ятибальною шкалою. Остаточна оцінка за підвищення кваліфікації (максимально 5 балів) складатиметься із суми добутків вагомості і середнього значення за кожним методом.

Відомо, що стаж роботи свідчить про практичні навички працівників і є досить важливим в управлінській діяльності. Для оцінки стажу роботи ми пропонуємо наступну шкалу (табл. 3).

Таблиця 3

Шкала для визначення балу за стаж роботи на певній посаді

Стаж роботи державного службовця				
Загальний стаж роботи менше 1 року	Загальний стаж роботи 1 – 5 років	Загальний стаж роботи більше 5 років, не має стажу роботи в установі	5 років і більше на посаді, що на рівень нижча	5 років і більше на цій посаді
1	2	3	4	5
Бал фахової компетенції за стаж роботи				

Фахова компетенція за стаж роботи групи працівників обчислюється як середня арифметична з індивідуальних значень оцінки стажу роботи.

Останній критерій фахової компетенції – практичне застосування знань та вмінь управлінців є, на нашу думку, найважливішим. Він свідчить про вміння та бажання державних службовців або про відповідність обставин для використання індивідуальної фахової компетенції максимально. Суб'єктам аналізу пропонують розставити у відсотках використані у практичній діяльності критерії, що розглядалися вище (рівень освіти, підвищення кваліфікації та стаж роботи). Адаптувати оцінені відсотки до бальної шкали можна за допомогою табл. 4.

Таблиця 4

Шкала для оцінки фахової компетенції за рівнем застосування знань та вмінь на практиці

Відсоток застосування знань та вмінь на практиці										
0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
0	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
Оцінки фахової компетенції за рівнем застосування знань та вмінь на практиці										

Середня оцінка фахової компетенції розраховувалася як середнє арифметичне із чотирьох критеріїв фахової компетенції (рівня освіти, підвищення кваліфікації, стажу роботи та практичного застосування знань та вмінь на практиці).

Методична компетенція державних службовців виражається у їх вмінні застосувати наукові методи управління, сучасні технології прийняття управлінських рішень. Критерії, які характеризують методичну компетенцію управлінських кадрів, можна розділити на критерії вміння застосувати науково обґрунтовані методи управління та критерії, що характеризують здатність керівників використовувати нові технології прийняття управлінських рішень.

При аналізі використання наукових методів управління пропонуємо розглядати такі групи методів: адміністративні, економічні, правові або технологічні та соціально-психологічні. Знання і застосування наукових методів управління державними службовцями можна оцінити за такими критеріями:

- доцільність організаційно-розпорядчих (адміністративних) дій;
- вміння застосувати дисциплінарні заходи;
- впровадження економічного планування;
- використання економічних стимулів;
- дотримання правових норм, правил, процедур;

- повне виконання покладених обов'язків;
- обґрунтоване застосування моральних стимулів;
- застосування наукових принципів формування колективів та соціально-психологічного клімату в них.

Необхідно зауважити, що наукові методи менеджменту є взаємопов'язаними. Для управління важливим є вміння службовця оптимально поєднати методичні знання, що відображаються у його методичній компетенції. Застосування окремих методів (наприклад, лише адміністративних або лише соціально-психологічних) не може характеризувати високу методичну компетенцію працівника чи установи. Тому найважливішим критерієм у цьому аспекті є вміле поєднання наукових методів управління.

Із технології прийняття управлінських рішень виділяють такі критерії [16]: здатність об'єктивно оцінити ситуацію, виявити і проаналізувати проблему, визначити цілі та завдання для вирішення проблеми, розробити стратегію, спланувати ресурси, організувати роботу та вирішення питання, оцінити результати.

Оцінка методичної компетенції здійснюється за допомогою самооцінки, оцінки безпосереднім керівником чи атестаційною комісією. Суб'єктам аналізу пропонується оцінити рівень методичної компетенції за п'ятибальною шкалою за аналізованими вище критеріями. Оцінка за кожним критерієм узагальнюється у процесі обробки одержаної інформації. Середня оцінка методичної компетенції розраховувалася як середня арифметична серед оцінок за кожним із запропонованих критеріїв. Результати оцінювання можна подати у табличній формі (табл. 5).

Таблиця 5

Результати оцінки методичної компетенції

№ з/п	Критерії	Оцінка державних службовців				
		першого	другого	третього	четвертого	в середньому
1	2	3	4	5	6	7
1	Доцільність організаційно-розпорядчих (адміністративних) дій					
2	Вміння застосовувати дисциплінарні заходи					
3	Впровадження економічного планування					
4	Використання економічних стимулів					
5	Дотримання правових норм, правил, процедур					
6	Повне виконання покладених обов'язків					
7	Обґрунтоване застосування моральних стимулів					
8	Застосування наукових принципів формування колективів та соціально-психологічного клімату в них					

Закінчення табл. 5

1	2	3	4	5	6	7
9	Вміле поєднання наукових методів управління					
10	Здатність об'єктивно оцінити ситуацію					
11	Вміння виявити і проаналізувати проблему					
12	Здатність визначити цілі і завдання для вирішення проблеми					
13	Навики розробки стратегії					
14	Обґрунтовано спланувати ресурси					
15	Організація роботи та вирішення питання					
16	Оцінка результатів					
Середній бал						

Оцінка соціальної компетенції має здійснюватися за вміння виявляти, аналізувати, забезпечувати ресурсами та реалізувати соціально значимі проблеми. Серед основних критеріїв соціальної компетенції державних службовців можна виділити:

- наявність індивідуальних соціальних цінностей (національна ідея, патріотизм, гуманізм, ввічливість, тактовність);
- врахування інтересів зацікавлених сторін;
- наявність чітко визначених цілей та завдань соціального розвитку;
- пріоритетність соціальних цілей та завдань;
- планування соціальних завдань, обґрунтування рішень;
- мобілізація ресурсів на вирішення соціально значимих проблем;
- аналіз наслідків прийняття рішень соціального спрямування;
- сумлінне виконання соціальних зобов'язань;
- оцінка прийнятих рішень та відповідальність за них.

Оцінку соціальної компетенції здійснюють за допомогою самооцінювання, оцінки безпосереднім керівником чи атестаційною комісією. Узагальнені результати оцінки подаються у формі таблиці (табл. 6).

Таблиця 6

Результати оцінки соціальної компетенції

№ з/п	Критерії	Оцінка державних службовців				
		першого	другого	третього	четвертого	в середньому
1	2	3	4	5	6	7
1	Наявність індивідуальних соціальних цінностей					
2	Врахування інтересів зацікавлених сторін					

Закінчення табл. 6

1	2	3	4	5	6	7
3	Наявність чітко визначених цілей та завдань					
4	Пріоритетність соціальних цілей та завдань					
5	Планування соціальних завдань, обґрунтування рішень					
6	Мобілізація ресурсів на вирішення соціально значимих проблем					
7	Аналіз наслідків прийняття рішень соціального спрямування					
8	Сумлінне виконання соціальних зобов'язань					
9	Оцінка прийнятих рішень та відповідальність за них					
Середній бал						

Узагальнено оцінку компетенції державних службовців різних рівнів управління чи окремих структурних підрозділів можна оформити як таблицю (табл. 7).

Таблиця 7

Узагальнена оцінка компетенції державних службовців

Види компетенції	Державні службовці				В середньому
	перший	другий	третій	четвертий	
Методична компетенція					
Фахова компетенція					
Соціальна компетенція					
Середня оцінка					

Запропонована методика може бути використана для оцінки індивідуальної та групової компетенції державних службовців.

Практична реалізація оцінки індивідуальної компетенції повинна враховувати певні принципи:

- ознайомлення державних службовців із порядком, критеріями та показниками проведення щорічної оцінки;
- забезпечення достовірності оцінки фахової компетенції, що стосується рівня освіти, підвищення кваліфікації, стажу роботи;
- узагальнення пропозицій щодо руху кадрів та підвищення компетенції;
- врахування результатів оцінки при складанні річних планів роботи з кадрами, визначенні щорічної та перспективної потреби в кадрах, формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, плануванні їх кар'єри.

Висновки

Компетенція державних службовців може трактуватися як сукупність їх загальної та професійної підготовки, знань та досвіду, бажання їх використовувати у реалізації власних повноважень та повноважень установи, в якій вони працюють, для досягнення індивідуальної та групової відповідальності, дієвості та ефективності.

Системну характеристику про діяльність окремих державних службовців та установ, у яких вони працюють, можна сформулювати на основі узагальнення їх фахової, методичної та соціальної компетенції. Такий підхід може бути практично реалізований під час щорічної оцінки чи атестації державних службовців.

Методика оцінки індивідуальної та групової компетенції враховує 29 критеріїв. Практична реалізація оцінки компетенції державних службовців дозволить підвищити як індивідуальну, так і групову відповідальність, дієвість та ефективність.

Література

1. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [Електронний ресурс] : Наказ Головного управління державної служби України №122 від 31.10.2003 р. // Режим доступу : www.rada.kiev.ua.

2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України №1922 від 28.12.2000 р. // Режим доступу : www.rada.kiev.ua.

3. Іщенко О. Нові форми співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою ефективного вирішення актуальних питань місцевого та регіонального розвитку / О. Іщенко // Сучасні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — К. : УАДУ, 2003. — С. 66—72.

4. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст] : [навч.-метод. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. — К. : Дакор, 2007. — 312 с.

5. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи / Н. Р. Нижник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1. — К. : УАДУ, 1996. — С. 102—115.

6. Скрипничук В. М. Взаємовідносини органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В. М. Скрипничук // Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [Текст]. — К. : ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. — С. 217—249.

7. Сушинський О. Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг / О. Сушинський // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 243—255.

8. Ліпенцев А. Розвиток емоційної компетенції державних службовців / А. Ліпенцев, О. Тимошенко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 6/7. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. — С. 201—207.

9. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні [Текст] : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — 424 с.

10. Полюга З. М. Оцінка ефективності використання кадрового потенціалу в органах державної влади та місцевого самоврядування / З. М. Полюга // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2004. — С. 207—214.

11. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань...

12. Чемерис А. О. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування / А. О. Чемерис // Вісник державної служби України [Текст]. — 2001. — №1. — С. 52—60.

13. Ліпенцев А. Розвиток емоційної компетенції державних службовців... — С. 201—207.

14. Полюга З. М. Оцінка ефективності використання кадрового потенціалу... — С. 207—214.

15. Економіка підприємства [Текст] : [структ.-логіч. навч. посіб.] / за ред. д-ра екон. наук, проф. С. Ф. Покропивного. — К. : КНЕУ, 2001. — С. 87.

16. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень... — С. 199.

**I. Kozak,
O. Sydorчук**

EVALUATION OF PUBLIC OFFICIALS COMPETENCE

Notions and types of public officials' competence are generalized. Methods and evaluation criteria of professional, methodical and social competence are offered.

Key words: competence, professional competence, methodical competence, social competence, competence evaluation.

УДК 35.081

І. Мельник

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ В УПРАВЛІННІ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Висвітлено необхідність модернізації професійного навчання в управлінні персоналом у контексті реформування державної служби. Теоретично обґрунтовано проблеми реформування системи професійного навчання державних службовців та розроблено низку пропозицій, що стосуються нових підходів у сфері професійного навчання персоналу державної служби і підвищення рівня професіоналізму державних службовців.

Ключові слова: професійне навчання, професіоналізм державних службовців, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців, професіоналізація державного управління.

Розбудова демократичної держави потребує реформування всіх складових державного управління, забезпечення змістовного взаємозв'язку суспільних реформ і конкретних управлінських інновацій, інституційної спроможності для виконання нових функцій та завдань, урахування здобутків світової спільноти щодо розвитку демократії.

Сучасна політична ситуація, становлення ринкової економіки та суттєві зміни в соціальній сфері потребують нової української державної служби, яка має бути взірцем діяльності, організації та статусу для усіх управлінців у суспільстві.

Для того, щоб реформа державної служби дала практичну користь, необхідно підготувати нові кадри, забезпечити умови їх професійного відбору і росту, засвоєння ними знань, вмінь і навиків, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків. Професійне навчання кадрів – це найтриваліша частина реформи, яка є винятково важливою для кадрової політики української держави.

Стратегічною метою професійного навчання державних службовців є формування нової генерації кадрів, які відзначатимуться здатністю запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства.

Пріоритетним напрямом державної кадрової політики на сучасному етапі має бути створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання державних службовців. Проблема реформування та модернізації професійного навчання в управлінні персоналом потребує термінового розгляду на всіх рівнях територіального та галузевого управління.

Питання модернізації системи професійного навчання персоналу державної служби детально аналізується в роботах відомих українських вчених: О. Оболенського, В. Олуйка, Г. Опанасюк, С. Серьогіна, Т. Мотренко, А. Мельник, В. Чмиги та багатьох інших [1 – 13]. Домінуючою точкою зору в науковій літературі щодо кадрового забезпечення органів державної влади і місцевого самоврядування є така, що наголошує на провідній ролі навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації при формуванні кадрового потенціалу державної служби. Особливої уваги заслуговують ґрунтовні дослідження професора О. Оболенського про основні напрями діяльності Національної академії державного управління при

Президентові України щодо підготовки професіоналів державного масштабу в процесі формування професійної публічної служби в Україні.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування пошуку нових підходів у сфері модернізації професійного навчання в управлінні персоналом у контексті реформування державної служби.

На сьогодні перед Україною стоять виклики, пов'язані із загальною світовою тенденцією до глобалізації. Насамперед вони зумовлені процесами її європейської та євроатлантичної інтеграції. Ключову роль у цих процесах відіграє її основний інструмент – вітчизняна державна служба, функціонування якої зумовлює якість державного управління [14]. Ефективність державного управління значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійно-компетентної інноваційно-творчої роботи в нових умовах: демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміни форм і методів виконання службовцями завдань та функцій держави, втілення в практику державних, галузевих і регіональних цільових програм потребує активізації зусиль суб'єктів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Адже діяльність з управління справами суспільства є професією.

Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового навчання державних службовців, інтелектуального й інституційного зміцнення фахової спроможності цієї системи у галузі державного управління.

Модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців полягає у визначенні стратегічних принципів і напрямів розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, підвищення ефективності функціонування цієї системи шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення, запровадження інституціональних засад професіоналізації державного управління.

У роботі “Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку” зазначено, що удосконалення системи професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язане із становленням державної служби в Україні, є складовою її кадрового забезпечення [15].

На нашу думку, навчання державних службовців повинно бути не лише випереджувальним, а бути спрямованим на розкриття кадрового потенціалу державного службовця.

У цьому ж руслі висловлюють свої думки О. Оболенський та В. Чмига, які наголошують, що суспільство й держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, тому одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України має стати якісне удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [16, 17].

В умовах змін, які відбулися в усіх сферах суспільного життя, необхідно, щоб система професійного навчання стала органічною складовою державного управління, інститутом державної служби, забезпечила результативність їх діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників, охопила всіх державних службовців.

Становлення системи безперервного професійного навчання державних службовців стало нагальною потребою та одним із важливіших факторів зміцнення державності та становлення соціально-орієнтованої ринкової економіки [18].

Стратегія модернізації професійного навчання в управлінні персоналом у контексті реформування державної служби полягає у необхідності приведення змісту, організації і форм професійного навчання службовців у відповідність до сучасної парадигми державного управління; створення унормованих механізмів і процедур залучення та мотивації молоді до навчання за спеціальностями, спрямованими на державну службу, відбору претендентів на адміністративні посади; здобуття, шляхом післядипломної освіти, нових навиків і вмінь із професійної діяльності та надання державними службовцями якісних управлінських послуг.

Український дослідник В. Чмига вважає, що має бути створена ефективна “культура підготовки” державних службовців України, щоб кожен відчував постійну необхідність продовжувати професійне вдосконалення упродовж усієї кар’єри на державній службі, де підготовка та професійне вдосконалення повністю пов’язані з просуванням по службі кожного державного службовця [19].

Вважаємо, що основними завданнями модернізації професійного навчання є:

- трансформація існуючої системи професійного навчання до вимог європейських стандартів;
- координація спільної діяльності навчальних закладів, органів державної влади щодо формування змісту навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення умов для конкуренції між суб’єктами професійного навчання, які надають освітні послуги;
- контроль і оцінка діяльності навчальних закладів як передумова забезпечення ефективності професійного навчання;
- створення ефективної системи інформування громадськості, органів державної влади про освітні послуги і порядок їх надання;
- розбудова освітньої та наукової галузей “державне управління” відповідно до основних принципів єдиного європейського простору вищої освіти, у напрямі фундаменталізації, індивідуалізації та неперервності професійного навчання службовців;
- удосконалення підходу до розподілу державного замовлення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- розвиток і урізноманітнення форм та видів підвищення кваліфікації для забезпечення безперервного професійного навчання;
- формування системи об’єктивного оцінювання, діагностики, мотивації та професійної самореалізації кадрового потенціалу;
- диференціація професійного навчання державних службовців залежно від потреб, виду професійної діяльності та класифікації посад.

На нашу думку, основними принципами стратегії модернізації професійного навчання в управлінні персоналом у контексті реформування державної служби є:

- послідовність політики та діяльності держави щодо модернізації професійного навчання;
- професіоналізація державної служби;
- безперервність та індивідуалізація професійного навчання;
- ефективність управлінських рішень щодо модернізації професійного навчання;
- випереджаючий тип навчального процесу.

На сьогодні на державній службі працює понад 265,7 тис. державних службовців та понад 95,6 тис. посадових осіб місцевого самоврядування. Аналіз динаміки збільшення загальної чисельності як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування впродовж дванадцяти років (1995 – 2007 рр.) свідчить про їх зростання майже в 1,5 раза: із 172,3 тис. державних службовців до 265,7 тис. та з 64,05 тис. посадових осіб місцевого самоврядування до 95,6 тис. За роки існування системи професійного навчання державних службовців підготовлено понад 11 тис. магістрів державного управління, що становить лише 4% від загальної кількості державних службовців України, тоді, як за минулий рік звільнено з державної служби майже 40 тис.

Проблемним залишається питання плинності кадрів серед державних службовців України. Досить вагомим наслідком “кадрового голоду” є постійна наявність вакантних посад в органах виконавчої влади – від 10 до 15% їх граничної чисельності [20].

Враховуючи, що змінюються умови проходження державної служби, в її функціональне управління імплементуються технології і процеси, що притаманні європейському адміністративному простору, державним службовцям, необхідно оволодівати певними практичними навиками, зокрема щодо стратегічного планування, проектного менеджменту, планування робочого часу, підготовки документів тощо. Тому надзвичайно важливим кроком у підготовці сучасних управлінців високого рівня є завдання щодо створення в Національній академії державного управління при Президенті України нової магістерської програми за спеціальністю “Публічна політика і управління”.

На думку українських дослідників, ефективна система підготовки кадрів державного управління є надзвичайно важлива для проведення реформ у всіх сферах економічного й суспільного життя. “Сучасні трансформаційні процеси закономірно потребують висококваліфікованих кадрів, здатних розв’язувати складні завдання адміністративної реформи та європейської інтеграції” [21].

Нинішня система професійного навчання державних службовців є потужним механізмом для здобуття ними як академічної освіти з достатньою теоретико-методологічною базою, так і підвищення кваліфікації. Однак окремим питанням залишається якість навчання. Прагнення України стати повноправним членом європейської спільноти призводить до необхідності імплементації міжнародних стандартів у всіх сферах суспільного життя, зокрема в освіті. Для цього потрібно встановити уніфіковані вимоги, що є стандартними та міжнародно визнаними до підготовки державних службовців, включаючи впровадження засобів й інструментів діагностики рівня їх знань, створення умов для індивідуалізації освіти та безперервного навчання протягом усього професійного життя [22].

Пріоритетним напрямом державної політики в управлінні персоналом має стати створення повноцінної ефективної системи неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідає б кращим європейським стандартам професійної освіти.

Забезпечення ефективної діяльності органів державної служби можливе через створення й розвиток системи підвищення кваліфікації працівників цих органів на сучасних засадах і принципах. На нашу думку, в професійному навчанні персоналу на сьогодні не приділяється належна увага питанню перенавчання (отримання нових знань) уже існуючих кадрів державної служби, які нині працюють в органах виконавчої влади. Основними напрямками роботи щодо підготовки державних службовців має бути

передусім перекваліфікація (перенавчання) державних службовців, що на сьогодні працюють в органах виконавчої влади і виконують завдання, що покладені на них державою. Для створення позитивного образу державного службовця висуваються певні вимоги, які відповідають критеріям ефективності, професіоналізму, умовам і потребам формування громадянського суспільства [23].

Основною місією системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має стати формування та розвиток інтелектуального капіталу для управління демократичною правовою соціальною державою.

Перший віце-президент Національної академії державного управління при Президентіві України О. Оболенський в інтерв'ю газеті "Голос України" відзначає, що за своїм статусом Національна академія державного управління при Президентіві України призначена для підготовки професіоналів державного масштабу з фундаментальними практикоорієнтованими економічними, правовими, політичними знаннями, які володіють навиками менеджменту і соціальної психології. Їм мають бути притаманні такі види компетенцій:

- функціональна – компетентність у сферах економіки та державних фінансів, соціального і політичного партнерства, технологій управління людськими ресурсами, права, державного менеджменту, контролінгу, здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки альтернативних рішень і обґрунтування вибору найефективніших;

- ситуативна – компетентність у вирішенні конкретних проблем і тактичних завдань публічного управління;

- методична – здатність до сприйняття, осмислення та адекватної інтерпретації, інформації, структурування проблеми, системного реагування на неї;

- соціальна – наявність ораторських, комунікативних здібностей, вміння "працювати в команді", готовність до співробітництва та вирішення конфліктів [24].

У сучасному мінливому світі проблема підготовки фахівців для публічної сфери є найактуальнішою з огляду забезпечення стабільного розвитку суспільства та країни [25].

Вважаємо, що для вирішення завдань професійної підготовки та післядипломної освіти персоналу державної служби має бути запроваджений якісно новий підхід до формування змісту та технологій навчання, сучасне методичне забезпечення, що включає отримання практичних навиків із застосування:

- практики управління економічними та соціальними процесами;

- ділового адміністрування та фінансового менеджменту, управління проектами та змінами, політології, менеджменту, соціальної психології;

- технологій сучасної адміністративної діяльності, управління колективами та форм контролю за виконання управлінських рішень;

- конституційного та адміністративного права, законодавства з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, нормативних документів з питань організаційно-кадрової роботи.

Інновацією в професійному навчанні є створення в Національній академії державного управління при Президентіві України програм підвищення кваліфікації для претендентів на вступ на державну службу або службу в органи місцевого самоврядування та кадрового резерву.

А. Мельник, зокрема, зазначає, що на сучасному етапі важливо, щоб кожен державний службовець, кожна посадова особа володіли знаннями та уміннями,

необхідними для роботи в непростих соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України. Розвиток новітніх технологій, науково-технічного прогресу загалом стали причиною великих змін у трудовій діяльності працівників державних установ і організацій, зумовили підвищення вимог до їх професійно-кваліфікаційного рівня [26].

За В. Олуйком, удосконалення системи професійної підготовки державних службовців із метою становлення і розвитку їх професіоналізму передбачає розгляд професійної освіти службовців як частини державної кадрової політики, модернізацію навчальних закладів та забезпечення комплексної їх взаємодії з органами державного управління, створення модульних навчальних програм, обов'язковість цільового направлення навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів і критеріїв при їх гнучкості у поєднанні всіх видів і активних форм навчання, досягнення інтенсифікації і оптимізації навчального процесу [27].

Професійне навчання державних службовців повинно спрямовуватися на формування наукового мислення, внутрішньої особистої потреби у постійному саморозвитку, самоосвіти протягом усього життя; на надання системоутворюючих, цілісних, глибинних, змістовних, методологічно значимих знань із закономірності функціонування та розвитку глобалізованого світу, управління державними справами.

Передумовою забезпечення професійного навчання є створення нових навчальних дисциплін, якісно відмінних від традиційних за структурою та змістом своєю спрямованістю на узагальнені, універсальні знання, формування державного службовця нової формації, загальної культури і наукового мислення.

Складовою індивідуалізації професійного навчання є організація навчального процесу, за якою вибір способу, прийомів і методів навчання здійснюється залежно від індивідуальних відмінностей слухачів, розвитку їх здібностей до навчання, можливостей органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Вважаємо, що індивідуалізація навчального процесу має забезпечуватися комплексом заходів, серед яких: підвищення вибіркової складової освітньо-професійних програм підготовки та професійних програм післядипломної освіти; задіяння сучасного арсеналу форм і методів індивідуально-консультативної роботи; підвищення ролі індивідуальної складової при організації самостійної роботи слухача.

Результати професійного навчання службовця мають бути одним із основних чинників при його просуванні по службі.

Послідовне формування результативної, авторитетної та корисної для суспільства еліти у демократичній, правовій, соціальній державі має забезпечити формування професіоналів державного масштабу з фундаментальною економічною, правовою, політологічною підготовкою, які володіють навиками менеджменту та соціальної психології.

Підготовка вищих керівних кадрів має здійснюватися на конкурсній основі за новими прозорими правилами вступу на базі вже отриманого освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” (або “спеціаліст”) з інших спеціальностей, зокрема спрямованих на діяльність у державних органах і органах місцевого самоврядування.

Характерними особливостями цієї підготовки має стати переважна частка самоосвіти і засвоєння практики професійної діяльності в секретаріатах Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, обласних державних адміністраціях, структурах Європейського Союзу.

Невід'ємними складовими навчального процесу мають бути: різні форми активного спілкування з керівниками державних органів, провідних партій та

громадських організацій, груп і фракцій Верховної Ради України, міністрами та іншими керівниками центральних органів виконавчої влади, керівниками органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій, президентів провідних компаній, міжнародних організацій, журналістів, банкірів тощо; практична підготовка в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом кадрової політики в державному управлінні є забезпечення професіоналізації державного управління, комплектування органів державної влади та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг [28].

Ці та інші проблеми державної служби дасть змогу вирішити новий Закон України “Про державну службу”, публічну роботу над проектом якого Головне управління державної служби веде з 2005 р. Головна ідея законопроекту – професіоналізація державної служби через її департизацію, захист від політичного впливу та забезпечення конкурентноспроможності на ринку праці [29].

Висновки

Використання в управлінні персоналом результатів цього дослідження з питань модернізації професійного навчання персоналу державної служби необхідно розглядати як одне із актуальних завдань сьогодення. Виявлені в процесі дослідження проблеми потребують подальшого вивчення та усвідомлення необхідності формування і реалізації довготривалої Програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (професійної підготовки) державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід дасть змогу якісно підійти до забезпечення державної кадрової політики та створить умови для послідовного оновлення персоналу державної служби органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі формування професійної публічної служби в Україні.

Література

1. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку [Текст]. — К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 1999. — 273 с.
2. Вишневський А. До питання історії та перспектив подальшого розвитку державної служби в Україні / А. Вишневський // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 25.
3. Мотренко Т. 90 років сучасної державної служби в Україні: витоки національної адміністративної традиції і уроки для сьогодення / Т. Мотренко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 8 — 10.
4. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська. — Т. : Економічна думка, 2006. — 145 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 227 с.
6. Оболенський О. Ю. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування [Текст] / О. Ю. Оболенський. — Хмельницький : Поділля, 1999. — 125 с.
7. Оболенський О. Ю. Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні / О. Ю. Оболенський // Вісник державної служби України [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 47.
8. Оболенський О. Ю. Пізнати в усіх тонкощах об’єкт управління / О. Ю. Оболенський // Голос України [Текст]. — 2008. — № 151. — С. 11.

9. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток [Текст] / В. М. Олуйко. — К. : Науковий світ, 2001. — 150 с.
10. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи [Текст] / Г. Опанасюк. — К. : Видавництво УАДУ, 2001. — 85 с.
11. Прудюс Л. Адаптація професійної підготовки державних службовців до вимог Болонського процесу / Л. Прудюс // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 42.
12. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : монографія / С. М. Серьогін. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. — 377 с.
13. Чмига В. До питання вдосконалення підготовки державних службовців / В. Чмига // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід [Текст] : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. — К. : Видавництво УАДУ, 2000. — С. 229; 233, 234.
14. Мотренко Т. 90 років сучасної державної служби в Україні... — С. 8 — 10.
15. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку... — 273 с.
16. Оболенський О. Ю. Державна служба... — 227 с.
17. Чмига В. До питання вдосконалення підготовки державних службовців... — С. 229; 233, 234.
18. Оболенський О. Ю. Державне управління... — 125 с.
19. Чмига В. До питання вдосконалення підготовки державних службовців... — С. 229; 233 — 234.
20. Мотренко Т. 90 років сучасної державної служби в Україні... — С. 8 — 10.
21. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи... — 85 с.
22. Прудюс Л. Адаптація професійної підготовки державних службовців до вимог Болонського процесу... — С. 42.
23. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством... — 377 с.
24. Оболенський О. Ю. Пізнати в усіх тонкощах об'єкт управління... — С. 11.
25. Оболенський О. Ю. Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні... — С. 47.
26. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій... — 145 с.
27. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток... — 150 с.
28. Концепція сучасної державної кадрової політики України [Текст]. — К. : Видавництво НАДУ, 2006. — С. 25.
29. Вишневецький А. До питання історії та перспектив подальшого розвитку державної служби в Україні... — С. 25.

I. Melnyk

**PECULIARITIES OF PROFESSIONAL STUDIES MODERNIZATION
IN THE PERSONNEL ADMINISTRATION OF PUBLIC SERVICE**

Necessity of professional studies modernization in the personnel administration in the context of public service reformation is highlighted. The

reformation problems of public servants professional studies are theoretically grounded. The succession of propositions concerning new approaches of public servants professional studies and increasing of public servants professionalism are carried out.

Key words: professional studies, public servants professionalism, preparation, upgrading of public servants, public administration professionalization.

УДК 352

О. Мороз

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: СУТНІСТЬ, СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНІ УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Проаналізовано сутність феноменів місцевого самоврядування та територіальної громади. Досліджено їх розвиток у незалежній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, система місцевого самоврядування.

Одним із найбільш складних і актуальних завдань на шляху демократизації суспільно-політичного життя України є реформування системи місцевого самоврядування. Зв'язок між демократією та місцевим самоврядуванням є очевидним. Демократія неможлива без місцевого самоврядування, на що одностайно вказують дослідники цієї проблеми. “Система органів місцевого самоврядування є одним з найважливіших елементів і показників демократизації суспільства” [1]. За цього важко не погодитись із твердженням, що ключовою ознакою демократії є наявність у державі ефективної моделі місцевого самоврядування [2]. Визнання місцевого самоврядування однією з основ демократичного режиму визначається представниками обох “первинних” концепцій природи місцевого самоврядування – громадівської та державницької (аналіз основних позицій вказаних концепцій нами було здійснено у попередніх публікаціях [3]). Проте необхідність пошуку ефективної моделі місцевого самоврядування змушує звернутись до двох інших концептуальних схем визначення сутності досліджуваного явища, в яких базовим поняттям є територіальна громада. Попри численні розбіжності у розумінні сутності місцевого самоврядування практично всі дослідники погоджуються з тим, що відправною точкою у її визначенні є поняття територіальної громади. Як слушно зазначає корифей української науки в галузі місцевого самоврядування Ю. Панейко: “головним предметом науки про самоврядування... є громада” [4].

Метою статті є дослідження територіальної громади як соціального явища та особливостей її функціонування в сучасних українських реаліях.

Перша із задекларованих концептуальних схем має виразне правове спрямування. Представниками обох згаданих теорій місцевого самоврядування розглядається як “право територіальної громади”. Але для громадівців воно є природним, невід’ємним правом територіальної громади на самостійне управління місцевими справами. Приблизно в цій площині перебуває і визначення місцевого самоврядування, що містить Конституція України. Такий підхід дуже чітко репрезентують О. Батанов, Ю. Волошин та С. Маліков, зазначаючи, що “...місцеве самоврядування – визнані і гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та іншин” [5].

Представники державницького напрямку розглядають місцеве самоврядування як право територіальної громади вирішувати частину державних справ, хоча і в інтересах місцевого населення. За цього вони базуються на визначенні Європейської хартії місцевого самоврядування (щоправда, існує думка,

що більш адекватним перекладом “public affairs”, про що йдеться в згадуваній хартії, є не “державні”, а “громадські”, “суспільні” справи [6]).

Друга концептуальна схема має політологічне спрямування. За цього зауважимо, що представники державницької концепції, представленої переважно правниками, до неї майже не звертаються. Як зазначає Ю. Панейко, мабуть, найавторитетніший український представник державницького напрямку дослідження суті місцевого самоврядування, “сконструювання дефініції самоврядування з політичного погляду є річчю неможливою”, оскільки об’єктивно визначеним може бути лише система місцевого самоврядування конкретної держави, а не місцеве самоврядування як таке [7] (хоча, на нашу думку, така позиція є досить дискусійною).

Політологічна схема акцентує увагу на процесі реалізації самоврядними одиницями своїх інтересів. У більшості визначень місцевого самоврядування у цьому напрямку ключовим є слово “діяльність”. Щоправда, бачення суб’єктів цієї діяльності різними дослідниками дещо різняться. Одні автори розглядають місцеве самоврядування як “діяльність, яка реалізується людиною як її природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від її правового припущення”; за цього держава за допомогою правових заходів лише впорядковує “активність територіальних громад, не встановлюючи її” [8]. Інші, визначаючи місцеве самоврядування, акцентують на діяльності місцевих виборних органів, що базується на власному бюджеті та законодавчо закріплених повноваженнях [9].

Проте більшість дослідників суб’єктами самоврядної діяльності називають територіальні громади та їх органи. Так, Л. Ярічевська визначає місцеве самоврядування як діяльність населення місцевої територіальної одиниці та його виборних органів, що спрямована на управління власними справами [10]. Корифей радянського (і російського) державного права Г. Барабашев вважає, що місцеве самоврядування є владою “місцевого населення в справах місцевого значення, яка здійснюється громадянами безпосередньо і через виборні органи, в рамках закону, але без втручання державної влади” [11].

Аналогічний підхід демонструють автори монографії “Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи”. Аналізуючи місцеве самоврядування в Україні, вони зазначають, що “...сьогоднішній інститут місцевого самоврядування в Україні є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, із метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України” [12].

Не можемо не відзначити виконане в межах цього концептуального підходу оригінальне авторське визначення О. Сушинського: “...місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільнозначимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою-громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади” [13]. Водночас, цілком слушно, на нашу думку, О. Сушинський наполягає на тому, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування є не сама наявність у територіальної громади права на самоврядування, а функціональне начало, реалізація цього права [14].

У цьому контексті зазначимо, що нам імпонує підхід І. Дробота, який розглядає місцеве самоврядування як “...насамперед самоорганізоване на демократичних постулатах рівності, справедливості і свободи співіснування

людей/громадян з метою організації своєї життєдіяльності” [15]. Оминаючи дещо дискусійне згадування автором вказаних постулатів, не можемо не погодитись із його діалектичним посиланням на принцип “співіснування”.

Проте найбільш точно, на нашу думку, розкриває сутність місцевого самоврядування А. Коваленко, зазначаючи, що воно є однією “з форм суто громадської активності, що випливає з природного права громадян держави вирішувати на власний розсуд (але відповідно до закону) питання, які виникають в процесі повсякденного управління територіальними справами без прямого втручання органів державної влади” [16].

Що ж таке територіальна громада? Цікаво, що донедавна це поняття не використовувалось у жодній із суспільних наук [17]. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб’єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як не дивно, ігнорує це поняття. До того ж, визначення її як суб’єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [18]. Відсутнє воно і в законодавстві України (хоча саме поняття територіальної громади Конституція України наводить).

Однак таке майже цілковите ігнорування законодавством поняття територіальної громади не спричинило появи істотних розбіжностей в оцінці цього явища в наукових колах. Визначаючи сутність та ознаки територіальної громади, більшість дослідників акцентують на таких об’єднуючих складових, як територія та соціальна взаємодія. Наприклад, нам імпонує своєю лаконічністю та чіткістю дефініція, яку ще на початках незалежності України дав І. Бутко, визначивши територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об’єднані спільними інтересами [19].

Із розвитком вітчизняних досліджень у галузі місцевого самоврядування авторські підходи ускладнюються, розставляється дедалі більше дефінітивних акцентів. М. Баймуратов та В. Григор’єв зазначають, що територіальна громада (вони використовують термін “територіальний колектив”) – це “сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру” [20].

У тому ж ключі, але значно докладніше, визначення територіальної громади дає О. Батанов, характеризуючи її як “територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об’єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру” [21]. Як бачимо, автор цієї дефініції цілком слушно акцентує на процесі реалізації спільного власних інтересів. Водночас дещо дискусійним виглядає згадування “територіально-особистісних зв’язків”, яке, на нашу думку, потребує додаткових пояснень. Також доцільно зазначити, що максимально деталізоване визначення О. Батанова тісно пов’язане з реаліями сьогоденної України, а тому не є універсальним.

Останнє зауваження стосується і підходу авторів ґрунтовної колективної монографії за редакцією М. Бесчастного “Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи”, які розглядають територіальну громаду як “спільність жителів, об’єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за

якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України” [22]. Порівняно з наведеними вище визначеннями, “родзинкою” цього є твердження про необхідність законодавчого закріплення прав територіальної громади.

Важливу “нішу” у всебічному розкритті сутності територіальної громади займає позиція М. Орзіха, який зазначає, що члени територіальної громади не обов’язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території (на чому наполягає більшість дослідників) – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [23].

Якщо підсумувати напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, перелік основних ознак останньої буде виглядати, на нашу думку, так:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків.

Важко не погодитись із тим, що перелічені ознаки досить вичерпно характеризують територіальну громаду в умовах сучасної держави, причому передусім – держави високорозвинутої. Проте, простежуючи розвиток громади у зворотньому напрямку, ми помітимо, що частину ознак буде втрачено. І чим далі ми будемо заглиблюватись в історію, тим менше самоврядна територіальна спільнота буде нагадувати свої сучасні аналоги, хоча ключові ознаки будуть зберігатися.

Відправною точкою якісних змін територіальної громади є поява держави. Із зародженням і розвитком останньої в територіальній громаді з’являється сильний владний конкурент, який може бути як ворогом, так і, як показала історія, другом. І саме із державою пов’язана поява феномену місцевого самоврядування.

Поява держави якісно змінює обидві досліджувані категорії. Звичайно, ці зміни не відбуваються миттєво. Часом вони вимагають століть або, навіть, тисячоліть. Зародження держави створює об’єктивні передумови для трансформації територіальної громади та самоврядування. Зокрема, самоврядування територіальної громади отримує шанс перетворитись на місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є продуктом розвитку держави. Це не означає, що держава його породжує. Держава є необхідним ґрунтом для переродження просто самоврядування на самоврядування місцеве. Цей процес можливий лише в умовах появи владної конкуренції, представленої як наявністю інших територіальних громад, так і, насамперед, держави з її органами. Термін “місцеве” вказує на наявність більшого територіального об’єднання: реально – держави. Тому навряд чи можна виводити традиції місцевого самоврядування від, скажімо, трипільських поселень, адже вони не мали ознак державної організації. Окрім того, таких ознак не мали і поселення пізніших суспільств, включно із черняхівськими та, навіть, і ще пізнішими. І це стосується не лише Східної, але й Західної Європи. Отже, за цього ми можемо говорити про феномен самоврядування, але не самоврядування місцевого.

Місцеве самоврядування – здійснюваний в умовах держави процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів. Територіальну громаду за цього доцільно

розглядати як спільноту, що об'єднана певною територією та спільними інтересами, які реалізуються у процесі життєдіяльності. Основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою наявності власних спільних інтересів, які можуть відрізнятися від інтересів інших територіальних громад і держави.

Особливістю системи місцевого самоврядування в Україні є те, що вона формувалася “згори”, рішенням держави. В ідеалі територіальна громада може реалізовувати свої інтереси трьома шляхами: через спеціально створені для цього представницькі органи та їх виконавчі комітети; шляхом безпосереднього волевиявлення (збори, сходи); за допомогою інститутів самоорганізації – різноманітних територіальних громадських комітетів. Формально українським законодавцем таку можливість територіальним громадам було надано. Проте на практиці в Україні функціонує лише один елемент системи місцевого самоврядування – місцеві ради та їх виконавчі комітети. І це не випадково. Функціонування інших складових системи місцевого самоврядування є результатом розвитку територіальної громади, свідченням її готовності захищати і реалізовувати власні інтереси. А українські громади переважно є дуже слабкими. Основну причину цього треба шукати у тривалому періоді тоталітарного правління, протягом якого було “розмито” навички самоорганізації та ініціативи, а також суттєво деформовано основи самоідентифікації.

Як слушно зазначає І. Дробот, “вітчизняне місцеве самоврядування ефективно і повноцінно функціонуватиме не тоді, коли воно буде організоване, вмонтоване державою у політичну систему, що має місце в українському суспільстві, а тоді, коли у суспільства виникне у ньому потреба” [24]. Місцеве самоврядування буде слабким доти, доки базуватиметься лише на формальній складовій у формі рад, без помітної самоорганізації локальних груп, без сформованої територіальної громади [25].

Територіальну громаду можна вважати сформованою тоді, коли більшість її членів будуть ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і беручи участь у їх реалізації. Саме комунізація – процес становлення територіальної громади, перетворення звичайної сукупності людей на спільноту – є основою побудови ефективної системи місцевого самоврядування [26].

Але як цього досягнути? Одразу зазначимо, ми не вважаємо, що Україна припустилася фатальних помилок чи просто обрала не той шлях творення системи місцевого самоврядування. Радянська владна система не передбачала наявності ані місцевого самоврядування, ані комунізованих територіальних громад. Перед українською владою постало питання розбудови демократичної держави, обов'язковою ознакою якої є місцеве самоврядування. Першим кроком могло бути лише створення органів місцевого самоврядування, наділених власною компетенцією. Що і було зроблено. Каркас системи місцевого управління (сумарна дія органів місцевого самоврядування та призначуваних на місця державою чиновників) невдовзі викристалізувався теж досить логічно. З одного боку, Україна не могла використовувати англо-саксонську систему місцевого управління, оскільки остання передбачає високий рівень розвитку громадянського суспільства [27]. З іншого – існувала потреба створити дієву систему місцевого самоврядування, що відповідало б як вимогам демократії, так і банальному бажанню держави “зкинути” з себе в кризовий період частину повноважень. Але ці повноваження повинні бути не лише надані, але й забезпечені. І саме в цьому потрібно шукати причину відсутності поступу у розвитку місцевого самоврядування в Україні і, головне, у комунікації територіальних громад за майже два десятиріччя незалежності.

Не існує іншого шляху комунікації, окрім досягнення територіальною громадою позитивних результатів у процесі життєдіяльності. Лише спільна робота, яка дає результати, здатна пробудити та поживити громадянську ініціативу. На жаль, українські територіальні громади практично позбавлені такої можливості. Отже, у першому наближенні, відповідь на запитання: “як досягається комунікація?” є такою : “державна допомога і терпіння”.

У чому ж має полягати ця допомога? Звичайно, не йдеться про субсидювання (хоча і його в окремих випадках виключати не потрібно). Йдеться про комплекс завдань, які стоять перед українським законодавцем, вирішення яких покликане забезпечити можливість реалізації територіальними громадами власних інтересів у процесі життєдіяльності. Таких проблем є безліч, і кожна з них може (і має) бути предметом окремого наукового дослідження. Звичайно, вирішення цих проблем потребує комплексного підходу в межах єдиної державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування. Окреслюючи лише “верхівку айсберга”, можна визначити такі завдання: “нерадикальна” адміністративно-територіальна реформа (покликана вирішити передусім проблеми сільських територіальних громад); перегляд системи формування прибуткової частини місцевих бюджетів; створення виконавчих комітетів рад на рівні району та області; удосконалення системи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; законодавче врегулювання функціонування інституту делегування повноважень (із проблемою фінансування делегованих повноважень включно); стимулювання і захист органів самоорганізації населення; соціальний і правовий захист муніципальних службовців тощо. За цього дедалі більшої актуальності набуває завдання професіоналізації діяльності органів місцевого самоврядування. Адже саме за цієї умови буде ефективно реалізовано гарантоване Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування і, водночас, забезпечено дієве виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Без вирішення цього завдання неможливим є якісне реформування місцевого самоврядування в Україні і наближення його до європейських стандартів.

Висновки

Найбільш точно, на нашу думку, сутність феномена місцевого самоврядування розкриває політологічний підхід (який абсолютно не відкидає інших), згідно із яким місцеве самоврядування розглядається як процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів в умовах взаємодії з державою та іншими територіальними громадами. За цього ефективність реалізації цих інтересів прямо пропорційно залежить від рівня комунізації територіальної громади, який проявляється у ступені усвідомленості її дій як єдиного цілого, здатності захищати власні невід’ємні права. І ключовим із цих прав, а, водночас, і механізмом їх реалізації, є право на місцеве самоврядування. Базовою причиною недосконалості українського місцевого самоврядування є низький рівень комунізації територіальних громад. виправити ситуацію здатна лише держава. Першочерговим завданням є підвищення рівня самоідентифікації, самоорганізації та ініціативи територіальних громад, що потребує від держави комплексних рішень, передусім – на законодавчому щаблі.

Література

1. Розенфельд Ю. Н. Политико-правовые проблемы децентрализации государственной власти / Розенфельд Ю. Н. // Проблемы удосконалення правового

регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст]. — Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 121, 122.

2. Михайлишин Л. М. Місцеве самоврядування в Україні: виникнення, розвиток та сучасні проблеми / Михайлишин Л. М. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 9. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 391.

3. Мороз О. Ю. Природа місцевого самоврядування: теорії минулого і сучасності / Мороз О. Ю. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 11. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 365 – 371; Мороз О. Ю. Особливості становлення та проблеми вдосконалення місцевого самоврядування в Україні / Мороз О. Ю. // Університетські наукові записки [Текст] : часопис Хмельницького університету управління та права. — Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2007. — № 1. — С. 270 – 274.

4. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Панейко Ю. І. — Львів : Літопис, 2002. — С. 23.

5. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики [Текст] / Батанов О. В., Волошин Ю. О., Маліков С. В. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ ; Маріупольський гуманіт. ін-т, 2004. — С. 17, 18.

6. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Коваленко А. А. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2002. — С. 62.

7. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування... — С. 138, 139.

8. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики... — С. 15.

9. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. — М. : Спарк, 2001. — С. 7.

10. Ярічевська Л. В. Місцеве самоврядування в умовах демократії (порівняльний аспект) / Ярічевська Л. В. // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави [Текст] : зб. наук. доп. / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2005. — С. 8.

11. Барабашев Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Барабашев Г. В. // Сегодня [Текст]. — 1992. — № 1. — С. 7.

12. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспектив [Текст] / за ред. В. М. Бесчастного. — Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. — С. 36, 37.

13. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] / Сушинський О. І. — Львів : ПТВФ “АФША”, 2003. — С. 37.

14. Там само. — С. 35.

15. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / Дробот І. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 55.

16. Коваленко А. І. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика [Текст] / Коваленко А. І. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 306.

17. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине [Текст] / Баймуратов М. А., Григорьев В. А. — Одеса : Юридична література, 2003. — С. 104.

18. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Дегтярьова І. О. // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. — С. 145.
19. Бутко І. І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / Бутко І. І. // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1992. — № 3. — С. 8.
20. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине... — С. 115.
21. Батанов О. І. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст] / Батанов О. І. — К. : Вид. дім “Київ”, 2003. — С. 77.
22. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи [Текст] / за ред. В. М. Бесчастного. — Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. — С. 37.
23. Орзих М. І. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / Орзих М. І. // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1995. — № 1. — С. 67.
24. Дробот І. Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування / Дробот І. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 10. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 428.
25. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку [Текст]. — К. : Парламентське вид-во, 2006. — С. 162.
26. Приешкина О. В. Проблемы развития местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Приешкина О. В. // Проблемы удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст]. — Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 75.
27. Верменич Я. В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Верменич Я. В. // Український історичний журнал [Текст]. — 2006. — № 6. — С. 185, 186.

О. Moroz

TERRITORIAL COMMUNITY: ESSENCE, FORMATION AND CONTEMPORARY REALITIES OF UKRAINE

The essence phenomena of local self-government and territorial community are analysed. Their development in the independent Ukraine are considered.

Key words: local self-government, territorial community, system of local self-government.

УДК 35.078.3:352.07

О. Поляк

МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано потребу здійснення внутрішнього аудиту діяльності органів влади за допомогою проведення моніторингу. Обґрунтовано застосування управлінських інструментів для підвищення якості управління. Представлено практику застосування моніторингу надання управлінських послуг територіальній громаді на прикладі окремого органу місцевого самоврядування – Чернівецької міської ради.

Ключові слова: публічне управління, внутрішній аудит, інструмент управління, моніторинг, Чернівецька міська рада, спостереження, аналіз, прогноз, оцінка, формування рекомендацій, вироблення стратегій, управлінська послуга, споживач (користувач), анкета.

Публічне управління України (державне та самоврядне) продовжує функціонувати в умовах відсутності дієвих управлінських механізмів та інструментів, здатних як формувати програми загальнодержавного і регіонального розвитку, так і реалізовувати їх в умовах трансформацій та змін. Законодавча база постійно акцентує увагу на потребі запровадження ефективних механізмів діяльності органів влади та посадових осіб, зокрема Указ Президента України від 20.09.2007 р. та інші [1, 2], але відсутній розроблений механізм виконання вже прийнятих законів, указів, постанов.

Однією з причин такого стану можна вважати відсутність повноцінного дослідження реальності, що не дає можливості забезпечувати сферу управління своєчасною та якісною інформацією, зокрема під час розроблення та прийняття законодавства. Інший аспект управлінських проблем визначається формуванням протиріччя показників ефективності: прозорість влади, доступність влади на загальнодержавному та регіональному рівнях. Якщо перше за останніх декілька років в силу змінності подій (щорічні вибори, політичні скандали, протистояння владних і опозиційних сил тощо) є факторами детальнішої поінформованості дій центральних органів влади, то логіка рішень локальних рівнів владних інституцій ще й досі є або надто завуальована, або не піддається прогнозуванню. На думку І. Жаровської, важливою причиною такого стану є монопольне розпорядження інформацією, що в підсумку заводить суспільство в політичну, економічну та правову безвихідь, зокрема інформаційну. Дослідниця вважає, що дозування інформації, вигідне суб'єкту управління, врешті-решт призводить до такої ж дозованої інформації, яка в результаті інформаційного обміну повертається до об'єкта управління після певних трансформацій, що розбалансовує, навіть зводить нанівець найважливішу стадію управління – прийняття рішень [3].

Окреслення цих проблем визначає потребу здійснення постійного спостереження за управлінськими процесами в середовищі органів влади, що на практиці мусить існувати не лише за допомогою зовнішніх спостерігачів, але й на основі здійснення внутрішнього аудиту, тобто власним середовищем органів влади. Мета статті – аналіз застосування управлінських інструментів для підвищення якості

управління на прикладі окремого органу місцевого самоврядування Чернівецької області.

Найдієвішим управлінським інструментом у розвинених країнах світу вважається моніторинг. Закордонні джерела тлумачать цю категорію як процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого визначити хід виконання та остаточне завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню бажаної мети. Моніторинг виявляє проблеми, що постають у процесі реалізації завдань, дає змогу вносити вчасні корективи до того, як вони стануть занадто серйозними чи некерованими [4]. Значення вказаного інструменту пояснюється тим, що за останнє десятиріччя межі використання моніторингу надзвичайно розширилися. Найбільшого розвитку теорія і практика використання моніторингу досягла в екології, соціології, економіці, статистиці, медицині. Вважається, що предметом моніторингу в екології є зміни в навколишньому природному середовищі; в соціології – політичне явище або процес; в економіці – економічні об'єкти та їх зміни; в статистиці – кількісні показники інформації; в медицині – інтегральна дія середовища на людину тощо.

Проблемною залишається системність проведення моніторингу в публічному управлінні: державному та самоврядному. Адже метою проведення моніторингу в цій системі є контроль процесу здійснення заходів, оцінювання їх ефективності, визначення співвідношення поставлених завдань та їх виконання. Що стосується другого, то деталізація застосування системи оцінювання як способу удосконалення політики після 2000 р. була представлена в Україні завдяки, зокрема, програмам SIGMA. Це стало поштовхом застосування інструментів оцінювання діяльності органів влади в Україні [5]. Так, відомі стандарти управління якістю ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004, ISO 19011, ISO 9001-2000 та інші є дуже важливими для удосконалення державного управління, але апробоване в Європейському Союзі використання “Спільної оціночної рамки” є досконалішою формою управління якістю. Спільна оціночна рамка є досить гнучким способом, що ефективно використовується для постійного самовдосконалення організацій, оскільки вимагає високого ступеня розуміння системи управління якістю керівництвом і працівниками організації та дієвих інституційних механізмів їх впровадження.

Основоположними принципами “Спільної оціночної рамки” є: спрямованість на унікальні особливості системи державного управління; практичність, ужитковність інструментарію для урядовців, які прагнуть підвищити результативність та ефективність діяльності своїх структур; поєднання різноманітних підходів до побудови системи управління якістю та забезпечення їх використання в усіх органах державного управління; запровадження єдиних критеріїв, що дають можливість порівнювати результативність та ефективність діяльності органів державного управління відповідно до стандартів ЄС [6]. Все це визначає потребу збору інформації, причому в неперервному режимі, що притаманно саме для механізму проведення моніторингу в будь-якій сфері, зокрема й у публічному управлінні. У цьому контексті уваги заслуговує досвід Російської Федерації щодо визначення механізмів організації моніторингу, який передбачає постійний аналіз поточного стану реалізації стратегії, запровадження систем: прийняття управлінських рішень, прогнозування, експертного оцінювання та аналізу, методичної та правової регламентації, основних принципів суспільно-державної політики, коригування. І. Запатріна, наприклад, аналізуючи стратегії РФ за результатами моніторингу, рекомендує встановлення процедури щорічного подання на розгляд уряду за

результатами моніторингу спеціальної доповіді про стан реалізації такої стратегії [7].

На сьогодні органи влади України, застосовуючи цей інструмент в управлінській діяльності, послуговуються результатами досліджень вітчизняної науки, яку формують В. Артеменко, В. Бакуменко, З. Варналій, М. Губіна, М. Лесечко, А. Лукашенко та інші. Грунтовність і результативність досліджень питання проведення моніторингу на регіональному рівні, яке здійснили М. Гладій, М. Долішній, С. Писаренко, визначається ефективним поєднанням глибоких теоретичних знань відомих науковців та практичним досвідом управління регіоном, зокрема першим із названих авторів [8]. Заслугує також уваги досвід Чернівецької обласної ради, яка відповідно до управлінської ініціативи її голови І. Шилепницького ще у 2006 р. розробила і прийняла рішенням сесії “Порядок формування, фінансування та моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм” (далі – Порядок). Попри добру виписаність Порядку, що підкріплюється численними додатками, цей документ дещо обмежений представленням зазначеної в назві складової, що стосується моніторингу результатів виконання таких програм. Тобто не деталізується механізм застосування моніторингу, що має бути обов’язковим елементом Порядку, оскільки назва моніторинг винесена в його заголовок.

Узагальнення результатів досліджень зазначеного напрямку дає можливість зробити висновок, що основними шістьма елементами моніторингу є: спостереження, аналіз, прогноз, оцінка, формування рекомендацій, вироблення стратегій. Коротко охарактеризуємо ідеї кожного елементу моніторингу. Так, *спостереження* сприяє стеженню за соціальними тенденціями у суспільстві; *аналіз* використовується для зняття синдрому “надлишок даних – недостатність інформації”; *прогноз* – відбір інформації для співставлення фактів та цифр, а також реагування на тривожну “інформаційну сигналізацію”; *оцінка* – систематичний аудит результатів програм у порівнянні з комплексом явних чи неявних стандартів із метою вдосконалення цих програм; *формування рекомендацій* – внесення пропозицій щодо вирішення існуючих проблем та удосконалення складових управлінської практики; *вироблення стратегій* – застосування набору інструментів та механізмів через рішення та дії, які повинні забезпечити органу влади найкращий стан та імідж у зовнішньому середовищі.

Оскільки в Україні відсутні механізми управління реалізацією довготермінових завдань та державного і громадського контролю за їх результатами [10], то застосування інструменту моніторингу в системі органів місцевого самоврядування може бути гарантією якості регіонального управління та узгодження задоволення потреб громадян у наданні управлінських послуг: адміністративних, соціальних, комунальних тощо. Ефективність застосування інструменту моніторингу визначається також наявністю фахівців у середовищі органів влади, які вміють і зобов’язані системно його використовувати. На території Чернівецької області найбільше прикладів здійснення моніторингу чи спроб його проведення у взаємодії: *орган влади – споживач (користувач)* стосується Чернівецької міської ради. Цим органом місцевого самоврядування практикується збір інформації за допомогою анонімного анкетування, метою якого є вивчення рівня задоволення споживачів послугами, що надаються Чернівецькою міською радою. У пропонованих анкетах визначається потреба збору інформації за такими видами даних: про анонімність анкетування та цілі його застосування (для

покращення роботи Чернівецької міської ради); мотиви спонукання звернутися до органу місцевого самоврядування; пропозиція оцінки отриманих послуг за питаннями звернення (які були проблеми у взаємодії: громадянин – посадова особа); пропозиції щодо покращення діяльності міської ради; інформація про вік та освіту респондента. Окрім того, в анкеті подаються назви структур та їх адреси для направлення заповнених варіантів анкет. Наступним кроком цього органу місцевого самоврядування є узагальнення отриманих даних та подання їх на офіційний сайт міста Чернівці [11].

Спробуємо продемонструвати застосування техніки моніторингу чи його елементів зазначеною вище міською радою, що, як правило, здійснюється у формі ініціативи внутрішнього середовища органу влади щодо вивчення зовнішнього середовища, тобто споживачів управлінських послуг, результати чого представляються на сайті органу влади. Так, 7 квітня 2008 р. на сайті були розміщені результати вивчення рівня задоволеності населення міста послугами, які надаються виконавчими органами Чернівецької міської ради [9]. Розглянемо характеристику ініціативи: всього анкет, що надавались громадянам для заповнення – 8217, із них заповнено 8129 анкет; вищу освіту мають 31,3% респондентів; вікова група 26 до 50 років – 68,8% респондентів. Аналіз анкет цим органом влади показав, що найбільш проблемними є задоволення потреб соціального захисту (18% опитаних), комунального та дорожнього господарства (14,7%), житлового господарства (13,7%) тощо. Були узагальнені дані щодо термінів надання послуг органом влади і 30,7% опитаних підтвердили, що послуги надаються від 16 до 30 днів. Орган влади відкрив для загалу оцінку громадянами діяльності органу місцевого самоврядування щодо якості надання послуг, що є незадовільною, зокрема в питаннях повернення грошових заощаджень (71,8%), державного будівництва, суверенітету, міждержавних і міжнаціональних відносин (47,8%), транспорту (41,3%), житлового господарства (37,6%), діяльності центральних органів влади (26,4%), діяльності місцевих органів влади (22,7%) тощо.

Окрім того, в матеріалах узагальнено перелік труднощів, які перешкоджали мешканцям міста швидко і якісно отримати послуги (наприклад, великі черги) та пропозиції громадян щодо покращення діяльності виконавчих органів ради, найвагомішою з яких є зменшення кількості документів для вирішення потреб фізичних та юридичних осіб. На сайті зазначено, що даний звіт пропонується керівникам виконавчих органів міської ради для відповідного реагування.

Описане дає змогу встановити техніку моніторингу, який застосовується названим органом влади, та визначити повноту застосування цього інструменту. Для моніторингу обрані задоволення громадян наданням управлінських послуг, оскільки це чітка тенденція сьогодення, адже взаємодія орган влади – громадяни бажає бути значно кращою. Ретельне ознайомлення з досить детальною статистикою цього анкетування не позбавляє відчуття недостатності інформації: вивчався рівень задоволеності наданням послуг виконавчими органами Чернівецької міської ради, а узагальнено дані, які належать до компетенції центральних органів виконавчої влади, зокрема повернення грошових заощаджень, питання державного суверенітету, питання діяльності засобів масової інформації тощо.

Відсутня інформація для співставлення, що не дає можливість здійснювати прогнозування щодо того, чи були такі опитування попередньо, що саме було виявлено раніше при опитуванні про надання управлінських послуг Чернівецькою міською радою тощо. У звіті подана оцінка споживачами послуг, але така оцінка не є

елементом оцінювання в техніці моніторингу, адже оцінювання мусить бути аудитом виконання комплексу програм, які формуються органами влади, і мусить демонструвати системний ряд заходів на покращення взаємодії. Присутнє посилення на систему управління якістю, відповідно до якої проводилося опитування, не може бути основою для формування рекомендацій, оскільки зовнішнє середовище (споживачі послуг, засоби масової інформації та інші стейкхолдери органу влади) не адаптоване чинниками готовності проживання в системі суспільної якості, оскільки в українському суспільстві, загалом, відсутні чіткі та зрозумілі стандарти життя.

І, що найважливіше, у стратегічному аспекті обумовлення про використання узагальненої інформації проведеного опитування рамками роботи громадської приймальні не є вирішальним, оскільки ця структура не розробляє і не приймає рішення. Як керівники виконавчих органів міської ради будуть реагувати на думку громадськості щодо надання послуг, в якій формі будуть використовувати ці матеріали – залишається поза увагою ініціаторів проведення моніторингу щодо надання управлінських послуг органом місцевого самоврядування. Теке обґрунтування свідчить, що застосовану органом місцевого самоврядування техніку не можна вважати моніторингом, оскільки не відбувається процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого визначити хід виконання та остаточнє завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню бажаної мети.

Постає питання про складові мети, що для органу місцевого самоврядування значною мірою визначається терміном перебування на посаді головної виборної особи, яка займає її за волею членів територіальної громади. Оскільки нами аналізується інструмент якості управління органом місцевого самоврядування, то важливо взяти до уваги мету, яка є основою програми діяльності Чернівецького міського голови М. Федорука, що умовно містить 20 цілей [12]. Їх систематизація за критерієм кількісного вимірювання результатів (умовно: А – добре вимірювані, Б – наближені до вимірювання, В – важко піддаються вимірюванню) свідчить, що до цілей А можна віднести (умовна нумерація) пп. 3, 4, 6, 13, 15, 18; до цілей Б – пп. 1, 2, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16; до цілей В – пп. 8, 19, 20. Наприклад, ціль 4 – забезпечити нарощення потужностей міського асфальтного заводу та запровадження нових технологій відновлення доріг; ціль 9 – залучати інвестиції у створення наукоємних, екологічних, конкурентноздатних виробництв; ціль 19 – забезпечити уважний розгляд пропозицій партій, громадських організацій, трудових колективів, членів територіальної громади щодо зміцнення кадрового складу підрозділів міської ради тощо. Окрему увагу можна приділити складовим цілі 17, до якої належить низка системних проблем: заміна мереж, постачання житлових будинків теплом тощо.

Отже, перелік цілей Програми свідчить про комплексне та системне бачення управлінських питань, що підлягають вирішенню у процесі діяльності. Одночасно саме вони можуть бути базою для застосування системи моніторингів як інструментів якості управління органом місцевого самоврядування. Ефективність реалізації цілей залежить від проведення моніторингів, до того ж за поданою вище технікою, з усіх визначених напрямків. Тому, за відведений виборний період для органу місцевого самоврядування, а саме Чернівецької міської ради, зовнішнє середовище повинно мати повний і системний набір результатів всіх моніторингів, що розробляються і застосовуються в постійному режимі. Для цього органу влади належить структурно удосконалюватися, трансформуючи систему управління шляхом застосування нових інструментів якості.

Література

1. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України №900/2007 від 20.09.2007 р. // Державний вісник України [Текст] : зб. акт. Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. — Ужгород : Інформаційно-видавниче агентство “ІВА”, 2007. — № 18. — С. 8.
2. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1180 від 20.09.2007 р. // Державний вісник України [Текст] : зб. акт. Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. — Ужгород : Інформаційно-видавниче агентство “ІВА”, 2007. — № 19. — С. 44—46.
3. Жаровська І. Міжнародно-правовий і національний рівень забезпечення права на знання прав та обов’язків / І. Жаровська // Конституційне право [Текст]. — 2007. — № 12. — С. 3—6.
4. Чотири кроки до успіху [Текст] : посібник з менеджменту для неурядових організацій. — К. : Творчий центр “Каунтерпарт”, 2005. — 248 с.
5. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики. Програма SIGMA [Текст]. — К. : Видавничий дім “КМ Академія”, 2002. — Вип. 31. — 75 с.
6. The Common Assessment Framework (CAF), Improving an Organization through Self-Assessment / European Institute of Public Administration // Maastricht [Text]. — 2002. — October. — P. 23.
7. Запатріна І. Стратегія розвитку України: від планів до практичного втілення / І. Запатріна // Економіст [Текст]. — 2007. — № 11. — С. 25.
8. Гладій М. В. Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу / М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко // Регіональна політика: методологія, методи, практика [Текст] / НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів : [б. в.], 2001. — С. 538—556.
9. Про порядок формування, фінансування та моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм [Текст] : Рішення Чернівецької обласної ради № 80–6 / 06 від 03.08.2006 р., з додатками. — Чернівці : [б. в.], 2006. — 18 с. — (На правах рукопису).
10. Запатріна І. Стратегія розвитку України: від планів до практичного втілення... — С. 24.
11. Режим доступу : www.city.cv.ua.
12. Служив, служу і служитиму Чернівцям і чернівчанам [Текст] : передвиб. прогр. канд. на посаду Чернівецького міського голови Федорука М. Т. — Чернівці : МВІЦ “Місто”, 2006. — 32 с.

О. Poliak

MONITORING AS THE INSTRUMENT OF QUALITY ADMINISTRATION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The need of internal audit conducting of the public authorities activity with the help of monitoring are analysed. The application of administrative instruments for administering quality increasing is grounded. The practical use for monitoring how administrative services are provided to the territorial community on the example of the separate local self-government body Chernivtsi City Council is shown.

Key words: public administration, internal audit, administrative instrument, monitoring, Chernivtsi City Council, observation, analysis, prognosis, evaluation, recommendations' formation, working out of strategies, administrative favour, consumer, questionnaire.

УДК 316.343.656:342:352.07(4)

Б. Шевчук

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядаються європейські принципи державного управління та місцевого самоврядування, основні європейські стандарти публічної служби та необхідність їх впровадження в Україні.

Ключові слова: державна служба, державне управління, служба в органах місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, європейські принципи державного управління, європейські стандарти публічної служби.

Ще в 1998 р. Україна визначилась із своїми зовнішньополітичними пріоритетами, коли в Указі Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” №615/98 від 11.06.1998 р. інтеграція України до Європейського Союзу (далі – ЄС) була визначена стратегічним пріоритетом. Вступ до ЄС визначався як одна із складових національного інтересу держави: “Національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС” [1].

У посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” було підтверджено важливість вступу України до Європейського Союзу та визначено терміни створення необхідних передумов: “Створення у 2002 – 2011 рр. згідно з копенгагенськими критеріями необхідних передумов набуття Україною повноправного членства в ЄС” [2]. У Концептуальних засадах стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр. “Європейський вибір” заплановано певну послідовність кроків на шляху до повного членства України в ЄС. Протягом останніх років прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на підготовку до інтеграції України до Європейського Союзу та велась активна робота з приведення українського законодавства у відповідність до права Європейського Союзу.

Вступ до ЄС пов’язаний не тільки із змінами законодавства, але і з інституційною та адміністративною спроможністю держав-кандидатів, складовою частиною якої є відповідність системи державного управління держав-кандидатів вимогам ЄС. Складність вирішення цієї проблеми полягає у тому, що в ЄС відсутнє загальне законодавство у галузі державного управління та адміністративного права. З іншого боку, треба враховувати європейські стандарти державного управління. Тому шлях вирішення згаданої проблеми полягає у створенні державами-кандидатами таких адміністративних систем та інституцій державного управління, які могли б запровадити та дотримуватися *acquis communautaire* (доробку Співтовариства), під яким, як правило, розуміють сукупність усього законодавства ЄС, враховуючи: зміст, принципи та політичні цілі конституційних угод Європейського Союзу; закони, ухвалені на виконання угод, та рішення Суду ЄС; декларації та резолюції ЄС; заходи в галузі спільної зовнішньої та політики безпеки; заходи у сфері правосуддя та внутрішніх справ; міжнародні угоди, укладені Співтовариством, а також державами-членами між собою у сфері діяльності Європейського Союзу [3].

Вирішальне значення для підвищення дієздатності державного управління та місцевого самоврядування, приведення їх до вимог європейської інтеграції має людський ресурс. На порядку денному стоїть питання впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні.

Питання запровадження в Україні принципів європейського управління розглядалися в працях В. Авер'янова, І. Грицяка, В. Лукашової, А. Пухтецької, М. Пухтинського, В. Шаповала та інших. Дослідження стосувались напрямків застосування європейських підходів до організації та функціонування самоврядних структур. Питання реформування публічної служби та підвищення її професіоналізму розглядалися в працях В. Авер'янова, О. Оболенського, І. Коліушка, В. Тимощука, Н. Нижник та інших.

Об'єктом дослідження у цій статті є служба в органах місцевого самоврядування в Україні, а предметом дослідження – запровадження в Україні європейських стандартів публічної служби.

Актуальність реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування підтверджується прийняттям низки нормативно-правових актів, серед яких можна назвати Концепцію адміністративної реформи в Україні, Стратегію реформування системи державної служби в Україні, Концепцію розвитку законодавства про державну службу, Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [4]. Однак характерною особливістю є те, що більшість пропозицій вказаних документів не були виконані.

У зазначених вище документах йдеться про державну службу, але принципи і підходи правового регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є єдиними. Це підтвердив Конституційний Суд України у мотивувальній частині свого Рішення у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, встановивши, що “порівняльний аналіз положень законів України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” дає підстави стверджувати про єдиний підхід законодавця до проходження служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування” [5].

Для визначення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування інколи використовують поняття “публічна служба”, яке вперше на законодавчому рівні в Україні було визначено у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства: “публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (не військова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [6].

Вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування та закріплення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування передбачає запровадження в Україні принципів та стандартів публічної служби, загальноприйнятих у Європейському Союзі. Українське законодавство визначає окремо принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 3 Закону України “Про державну службу”, до принципів державної служби належать: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму; компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування;

дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян [7]. Відповідно до ст. 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", до принципів служби в органах місцевого самоврядування належать: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих та державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [8]. Порівнюючи вищенаведені принципи, можна зробити висновок про те, що ключових принципів є значно менше, а більшість із вищенаведених є похідними.

Беручи до уваги принципи публічної служби держав-членів Європейського Союзу, можна виділити ключові принципи публічної служби: верховенства права; законності; патріотизму і публічності; професійності; політичної нейтральності; прозорості і відкритості; стабільності; доброчесності.

Відповідно до вищенаведених ключових принципів публічної служби, будуються стандарти публічної служби в Європейському Союзі, актуальність яких для України є безсумнівною. Європейська інтеграція вимагає від публічного службовця особливого ставлення до виконання своїх службових обов'язків, зокрема особливого значення набувають його дії, які повинні відповідати таким стандартам:

1. Відокремлення державної сфери від приватної. Ця вимога означає, що існують питання, де суспільний інтерес повинен переважати будь-які приватні інтереси. Забезпечення дотримання цієї вимоги можливе при створенні відповідних механізмів та інституцій.

Також дотримання цієї вимоги є тісно пов'язаним із законністю і принципом відкритості та прозорості. Саме належне застосування цих принципів може забезпечити дотримання службовцями місцевого самоврядування вищезгаданої вимоги.

Практика свідчить, що в Україні поки що не розроблено дієвого законодавчого механізму забезпечення відділення державної сфери від приватної. Порушення цієї вимоги призводить до зростання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

2. Відокремлення політики від управління. Передусім необхідно сказати, що політика та управління відрізняються між собою за багатьма критеріями: сутністю; джерелами легітимності; цілями та методами; метою діяльності.

Легітимність політиків забезпечується довірою суспільства, що проявляється на виборах, коли громадяни використовують своє право обирати, а легітимність службовців органів місцевого самоврядування забезпечується під час проведення конкурсного відбору на підставі кваліфікації та професіоналізму.

Дотримання вимоги відокремлення політики від управління пов'язане з принципом професіоналізму служби в органах місцевого самоврядування, основою чого є:

1) чітке та однозначне визначення в законодавстві повноважень служби в органах місцевого самоврядування, яке не може допускати різних тлумачень;

2) ефективність системи управління публічною службою, що досягається чіткою регламентацією її діяльності та уніфікацією;

3) належно визначені механізми підзвітності, як внутрішні, що повинні включати ієрархічну субординацію, оцінку якості роботи, періодичне навчання та перепідготовку, так і зовнішні, що передбачають зовнішній аудит, контроль, судовий розгляд, засоби масової інформації.

Законодавство України регламентує повноваження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, врегульовує механізми підвищення професійного рівня публічних службовців через проведення періодичної атестації та перепідготовки в Центрах підвищення кваліфікації Національної академії державного управління при Президентові України. Відбувається процес впровадження адміністративної юстиції, зокрема в 2005 р. вступив в силу Кодекс адміністративного судочинства України.

3. Особиста звітність та відповідальність публічних службовців. Відповідальність за прийняті рішення має два аспекти:

– завдяки їй застосуванню забезпечується навідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без врахування об'єктивних обставин і конкретних ситуацій, рішення;

– відповідальність персоніфікується, тобто кожен публічний службовець несе персональну відповідальність за прийняті рішення.

Дотримання цієї вимоги досягається чітким відокремленням обов'язків, компетенції та відповідальності, що взаємопов'язані між собою.

4. Чітко визначені права та обов'язки кожного публічного службовця. Права та обов'язки, трудова функція, вимоги стосовно дисципліни кожного службовця повинні бути детально виписані, затверджені відповідними нормативними актами. Дотримання цієї вимоги дасть змогу підвищувати ефективність діяльності та уникнути залежності публічних службовців, переслідувань з боку керівників.

5. Стабільність та достатній рівень оплати праці. Важливими складовими ефективності державних службовців є наявність мотивації. Вагомим елементом мотивації державних службовців є стабільність оплати праці, її високий рівень та стимулююча система оплати праці.

Належне вирішення цих питань дозволить зменшити можливість появи таких негативних явищ, як корупція та зловживання владою.

6. Відбір на державну службу та просування залежно від професіоналізму та компетентності. Дотримання цієї вимоги забезпечить відбір найбільш достойних кандидатів і допоможе уникнути протекціонізму та "кумівства" у підборі кадрів для державного управління. Відкритість та прозорість є тим принципом, який сприяє досягненню позитивних результатів.

Практика свідчить, що в Україні ця вимога у більшості випадків не дотримується, і, окрім того, Закони України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" містять недосконалі положення, які дозволяють порушувати вимогу реального конкурентного відбору кандидатів на державну службу.

З огляду на те, що основою правового статусу службовця органів місцевого самоврядування є права та обов'язки, обмеження, відповідальність, вищенаведені стандарти публічної служби тісно пов'язані з правовим статусом публічного службовця.

Підсумовуючи, можна сказати, що запровадження європейських стандартів публічної служби в Україні пов'язане з загальними принципами європейського управління, і є актуальним у зв'язку із вибором України на інтеграції до Європейського Союзу, підвищенням ефективності державного управління та

місцевого самоврядування, та закріпленням правового статусу державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування.

Література

1. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України №615/98 від 11.06.1998 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.

2. Кучма Л. Європейський вибір: Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року [Текст] : Послання Президента України до Верховної Ради України / Кучма Л. — К. : Преса України, 2002. — С. 79.

3. Європейський Союз [Текст] : слов.-довід. / [ред. М. Марченко]. — К. : К.І.С., 2005. — С. 33.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810 від 22.07.1998 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 21. — Ст. 943; Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України № 599 від 14.04.2000 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 16. — Ст. 665; Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України № 1 від 05.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 2. — Ст. 76; Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України № 140 від 20.02.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 8. — Ст. 421; Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 278/2004 від 05.03.2004 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 23 Закону України “Про державну службу”, ст. 18 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, ст. 42 Закону України “Про дипломатичну службу” (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) №8-рп/2007 від 16.10.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 80. — Ст. 2979. — С. 43.

6. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст]. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 5, 6.

7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 54. — Ст. 490.

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

B. Shevchuk

EUROPEAN STANDARDS OF PUBLIC SERVICE AND LEGAL STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SERVANTS

European principles of public administration and local self-government and also basic European standards of public service are considered and the necessity of their implementation in Ukraine is shown.

Key words: public service, public administration, service in the local self-government bodies, local self-government, European principles of public administration, European standards of public service.

УДК 65.012.32:351.82:35.071.55

О. Кучабський

УПРАВЛІНСЬКИЙ ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Проаналізовано вплив управлінського та фінансово-економічного ресурсу на дієздатність адміністративно-територіальних утворень. Обґрунтовується доцільність комплексної оцінки адміністративно-територіальних одиниць на основі критеріїв їх ресурсного забезпечення, зокрема управлінського та фінансово-економічного. Запропоновано формувати адміністративно-територіальні одиниці в Україні на основі “полюсів зростання” та “організаторів простору”.

Ключові слова: критерій, управлінський ресурс, фінансово-економічний ресурс, територіальне управління, адміністративно-територіальні утворення.

Існуючий в Україні адміністративно-територіальний устрій оцінюється зазвичай критично. Однак вітчизняні дослідники проблем територіального управління при аналізі проблем адміністративно-територіального устрою часто застосовують різні, іноді взаємноsupеречливі підходи. З огляду на це, важливою методологічною проблемою залишається адекватний вибір критеріїв оцінки адміністративно-територіальних одиниць.

За останні роки в Україні опубліковано низку наукових досліджень, присвячених проблемам ефективності територіального управління в контексті проблем адміністративно-територіального устрою. Окремі дослідники свої висновки здійснюють на основі аналізу дієздатності адміністративно-територіальних одиниць, з огляду оцінки певних критеріїв. У цьому контексті заслуговують уваги дослідження М. Долішнього, М. Лесечка, В. Олуйка, С. Саханенка, П. Ткачука та інших, які заклали основу оцінки адміністративно-територіального устрою на основі критеріального підходу.

Серед критеріїв оцінки адміністративно-територіальної структури чільне місце відводиться чисельності населення та площі території. Натомість практично відсутні дослідження, які характеризують інші види ресурсів дієздатності адміністративно-територіальних утворень. Йдеться, насамперед, про такі критерії оцінки адміністративно-територіальної організації, як управлінський та фінансово-економічний.

Вважаємо за доцільне виявити особливості виникнення управлінського та фінансово-економічного ресурсів та їх вплив на дієздатність адміністративно-територіальних утворень. Окрім того, доцільно з'ясувати, на якому рівні територіального управління управлінський та фінансово-економічний критерій повинні бути визначальними при оцінці дієздатності адміністративно-територіальних утворень.

Ресурсний критерій дає змогу визначити необхідний для оптимального функціонування системи рівень ресурсного забезпечення. З огляду компонентів соціальної системи, усі її ресурси можна поділити на дві основні групи: гуманітарні та матеріальні. Натомість, з огляду на принцип ефективності, ресурси системи доцільно класифікувати за їх впливом на дієздатність системи. Таким чином можна

виділяти три системні рівні ресурсів: структурний, власне системний та синергетичний. До структурного рівня ресурсів належать так звані “досистемний” потенціал – ресурс, необхідний для створення системи. Зрозуміло, що у соціальних системах такими системоформуючими компонентами є люди та територія. Однак практика засвідчує, що “розмір та кількість адміністративно-територіальних утворень не впливає на ступінь розвитку держави та вирішення нею соціально-економічних проблем” [1]. Вважається, що “з розвитком система все менше залежить від наявності ресурсів і все більше здатна виробляти ресурси, яких не вистачає” [2]. Через це на певному етапі еволюції системи можна говорити про відповідне генерування якісно нових видів ресурсів – управлінського та фінансово-економічного. Ці ресурси формують власне системний рівень ресурсів, які покликані забезпечувати ефективне функціонування системи.

Управлінський потенціал можна оцінити з огляду кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування. Очевидно, що його якісна та кількісна оцінка є важливим критерієм, який обов’язково враховується при формуванні адміністративно-територіальних одиниць. С. Пирожков та А. Павлюк зазначають, що територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній кадровий потенціал “для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій” [3].

Пріоритетного значення управлінському потенціалу як критерію формування адміністративно-територіальних одиниць надавалося ще за часів СРСР [4]. Тоді управлінський критерій розуміли як територіальне співвідношення кількості членів комуністичної партії. Зокрема, Б. Хорев недостатню дієздатність сільських рад пов’язував, між іншим, з відсутністю на цьому рівні партійної ланки управління [5]. Відповідно до радянських підходів, адміністративно-територіальний устрій мав бути таким, щоб завдяки ньому вчасно й ефективно забезпечувалося виконання партійних рішень [6].

Зрозуміло, що потреба забезпечення відповідного рівня управлінського потенціалу найбільше відчувається на базовому рівні територіального управління, де відбуваються безпосередні контакти за схемою “людина – влада”. Через це політика необґрунтованого скорочення управлінського апарату може мати особливо негативні наслідки для забезпечення життєздатності адміністративно-територіальних утворень. А. Газарян із цього приводу зазначав, що “надмірне спрощення та скорочення муніципального апарату... неминуче призводить до зниження ефективності його функціонування, нездатності своєчасно вирішувати відповідні завдання, і, в кінцевому рахунку, лягає невиправдано великими затратами на плечі платників податків” [7].

Своєю чергою, ослаблення самоврядної ланки територіального управління зумовлює принципові політичні наслідки. Як зауважує А. Гранін, “поступова втрата реальної управлінської та фінансової автономії перетворює низові територіальні одиниці з суб’єктів місцевого самоврядування в об’єкт централізованого урядового нагляду та регулювання” [8].

Як і у випадку з структурним ресурсом (чисельністю населення та площею території), дієздатність адміністративно-територіальних утворень вимагає концентрації також відповідного управлінського ресурсу. Особливо гостро ця проблема є на локальному рівні, де досягти відповідного кадрового забезпечення об’єктивно складно. Найпростішим способом вирішення цієї проблеми є укрупнення

дрібних адміністративно-територіальних утворень до рівня, на якому їх сукупність спроможна генерувати достатній управлінський ресурс для ефективного забезпечення життєдіяльності адміністративно-територіального утворення. У теоретичному плані такий спосіб перебудови територіальних границь діяльності місцевих органів отримав назву “органічної” концепції [9].

Суть “органічної” концепції полягає у радикальному вирішенні проблеми дієздатності локальних адміністративно-територіальних утворень шляхом їх автоматичного укрупнення. Однак практика засвідчила, що рішення в руслі “органічної” концепції можуть призвести до виникнення іншої проблеми, оскільки об’єктивне віддалення від адміністрації супроводжується “внутрішньокомунальною” дезінтеграцією [10].

Альтернативним методом вирішення цього завдання є досягнення відповідного рівня взаємодії та кооперації управлінського апарату сусідніх адміністративно-територіальних утворень. Такий спосіб вирішення проблем управлінського ресурсу пропонують прибічники “функціональної” концепції. Згідно з цією концепцією пропонується повністю відмовитися від будь-яких форм автоматичного укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць. Натомість відповідна концентрація управлінського потенціалу відбувається шляхом створення мережі організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правних закладів [11].

Активна системна взаємодія людини та території, яку можна окреслити як господарську діяльність, формує такий різновид ресурсу, як фінансово-економічний. Для ефективного функціонування територіальних систем цей ресурс має принципове значення. Е. Алаєв свого часу виявив взаємну залежність між адміністративними та економічними функціями територіальних одиниць [12]. Своєю чергою, В. Кравченко розглядає достатність фінансової бази як один із критеріїв для створення адміністративно-територіальної одиниці [13]. Вважається, що “всі адміністративні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами” [14]. Своєю чергою, Р. Безсмертний серед критеріїв, на основі яких має здійснюватись система територіального устрою, називає бюджетну забезпеченість та податкову спроможність [15]. С. Пирожков та А. Павлюк стверджують, що наявність достатнього фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних утворень відповідає європейським тенденціям управління [16].

Особливо нагальною проблема фінансово-економічного забезпечення є на локальному рівні, де дієздатність адміністративно-територіальних одиниць прямо пов’язується з наявністю необхідних фінансових та матеріальних можливостей для виконання делегованих державою функцій та забезпечення населення громадськими послугами на рівні гарантованих соціальних стандартів [17]. Вважається, що реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається насамперед матеріально-фінансовими ресурсами, які і становлять його фінансово-економічну основу [18]. Своєю чергою, А. Назарко пов’язує нормальне функціонування самоврядного міста насамперед із його фінансовими та економічними можливостями [19].

Проблему матеріально-фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць Р. Безсмертний дослідив крізь призму їх ефективності. Науковець стверджує, що “низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного

фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад” [20]. Таким чином вважається, що ефективність функціонування системи місцевого самоврядування залежить не лише від обсягу повноважень, а й від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань [21]. Л. Кравчук у цьому контексті констатує, що без власності немає й ефективної влади [22]. Натомість А. Транін пов’язує роль місцевих органів та масштаби їх рішень із обсягами фінансування їх діяльності [23].

Водночас очевидно, що ефективність управління вимагає раціонального використання всіх видів ресурсів, насамперед матеріально-фінансових. Унаслідок цього доцільно, щоб обсяг матеріально-фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці кореспондував із її повноваженнями. З цього приводу П. Любченко наголошує, що “функціонування місцевого самоврядування можливе лише при існуванні відповідних матеріально-фінансових ресурсів, які мають бути адекватні повноваженням, наданим органам місцевого самоврядування” [24].

Із наявністю відповідного матеріально-фінансового забезпечення пов’язують утворення територіальної громади С. Саханенко [25] та О. Шевченко [26]. Прийнято вважати, що право на матеріально-фінансовий ресурс необхідно закріпити юридично. М. Пухтинський стверджує, що матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування є найважливішими конституційними засадами його самостійності [27].

Складовими матеріально-фінансового ресурсу є майно та кошти, що перебувають у віданні адміністративно-територіальної одиниці. В. Лаврик вважає, що самоврядна громада у своєму розпорядженні повинна мати такі складові, як земля, кошти, власність [28]. В. Пархоменко наголошує, що комунальна власність є “ознакою територіальної громади” [29]. А. Коваленко стверджує, що “у цивілізованих країнах комунальне землеволодіння – це та основа, на якій власне і ґрунтується місцеве самоврядування” [30]. Натомість А. Жовнірчик зазначає, що “головне місце в структурі матеріальної бази місцевого самоврядування посідають об’єкти комунальної власності, які забезпечують значні надходження до місцевого бюджету” [31].

Джерелом матеріально-фінансового забезпечення є господарська діяльність. Результат господарської діяльності трансформується у матеріально-фінансовий ресурс адміністративно-територіальної одиниці або безпосередньо, або через систему оподаткування. Безпосереднє формування матеріально-фінансового ресурсу має місце тоді, коли суб’єкт господарської діяльності перебуває у власності адміністративно-територіальної одиниці. Прийнято вважати, що “власність є економічною основою здійснення влади на місцях” [32]. Деякі автори пов’язують економічну самостійність населених пунктів і територій насамперед із виробничо-господарськими, природно-земельними, соціально-економічними, науково-технічними та іншими факторами [33]. Таким чином формування комунальної власності є принциповим моментом у формуванні дієздатних адміністративно-територіальних одиниць.

Формування матеріально-фінансового ресурсу через систему оподаткування теж відбувається двоюко. По-перше, через надходження до місцевого бюджету від місцевих платників податків. По-друге, внаслідок перерозподілу фінансових ресурсів із боку центральних органів управління. Зрозуміло, що для дієздатності адміністративно-територіальної одиниці велике значення мають саме місцеві

бюджети. А. Коваленко, зокрема, стверджує, що “величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування належить місцевим фінансам, зокрема, місцевим бюджетам” [34].

Л. Журек визначає самофінансування як певний ідеальний стан, “коли самоврядна одиниця здатна з власних доходів покрити власні видатки” [35]. Однак на практиці самофінансування досягнути надзвичайно важко, оскільки, за оцінкою Р. Безсмертного, зазвичай “затрати територіальних одиниць не збігаються з їхніми доходами” [36]. Таким чином, постає потреба у централізованому перерозподілі частини податкових ресурсів із метою досягнення рівномірності у забезпеченні соціальних стандартів різних за економічним потенціалом адміністративно-територіальних одиниць.

Здебільшого, жорстко централізований перерозподіл фінансів відбувається при планово-розподільчій економіці, яка не потребує високого рівня дієздатності та автономії територіальних складових. Натомість за умов ринкової економіки централізований розподіл ресурсів перетворюється на проблему. З цього приводу М. Дністрянський застерігає, що “в умовах ринкового суспільства адміністративні структури безпосереднього управління економікою не здійснюють” [37]. Отже, загальна економічна ефективність потрапляє у залежність від конкретних умовно-незалежних від держави суб’єктів економічної діяльності.

Побічним ефектом зловживання централізованими методами перерозподілу фінансових ресурсів у державі є обмеження рівня автономії адміністративно-територіальних одиниць, що зазвичай негативно позначається на їх дієздатності та подальшій ефективності. А. Транін називає державні субсидії “каналом вторгнення центральної влади у сферу діяльності місцевих органів управління” [38].

Вважається, що саме фінансова незалежність є основною умовою забезпечення реальної самостійності територіальних громад [39]. А. Ант з цього приводу зазначав, що “поки місцева влада на районному, міському і обласному рівнях не матиме достатніх коштів для виконання своїх функцій, вона залишатиметься безправною, повністю залежною від центру” [40]. Своєю чергою, “самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних прибуткових джерел і правом визначення напрямів їх використання” [41]. А. Транін визначав нестачу фінансових засобів як одну з трьох причин кризи комун у капіталістичних державах [42].

Отже, принциповим завданням держави є формування такої податкової системи, яка б, з одного боку, забезпечувала жителів адміністративно-територіальних утворень відповідними управлінськими та соціальними послугами, а з іншого – не нівелювала дієздатності місцевих суб’єктів господарської діяльності. У цьому контексті податкова система повинна формуватися шляхом “забезпечення кожної ланки адміністративно-територіального поділу власною фінансовою базою (за рахунок місцевих податків, зборів, затверджених законом відрахувань від загальнодержавних податків тощо)” [43].

У територіальному аспекті проблема вирішується шляхом формування адміністративно-територіальних одиниць за засадами економічної доцільності. Ефективна реалізація цього завдання відбувається шляхом застосування положень теорії “полосів зростання”, яка ґрунтується на твердженні, що великі підприємства відіграють фундаментальну роль у розвитку господарства міст і прилеглих територій.

Окрім “полосів зростання” для формування адміністративно-територіальних одиниць важливе значення має також наявність соціально-значимих об’єктів, які

О. Ткаченко пропонує іменувати “організаторами простору” [44]. Роль організаторів простору виконують: місця застосування праці, органи влади і місця одержання різних благ. С. Саханенко зауважує, що, притягуючи до себе певну кількість людей, кожний соціально-значимий об’єкт формує певну автономну систему життєдіяльності [45].

Наявність відповідної кількості організаторів простору часто розглядається як важливий критерій адміністративно-територіального розмежування. Зокрема, серед критеріїв утворення сільрад у СРСР були, серед інших, і “наявність об’єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель” [46]. Вважається, що реформування адміністративно-територіальної структури України теж повинно ґрунтуватися на “забезпеченості закладами, що надають населенню за місцем проживання ті чи інші культурно-побутові послуги” [47].

Відсутність “полюсів зростання” в окремих адміністративно-територіальних одиницях є основною передумовою їх соціально-економічної деградації. Як зазначає А. Транін, “бідні адміністративні одиниці без промислових об’єктів отримують менше місцевих податків і є не в стані утримувати на власні кошти громадські школи чи платити за благоустрій” [48]. Причину такого стану Б. Хорєв вбачав у швидких темпах концентрації виробництва, які суттєво випереджають реформування адміністративних структур [49]. Отже, як правило, і “полюси зростання”, і “організатори простору” розташовуються поруч, взаємно доповнюючи одні одних.

Аналізуючи рівень фінансово-економічного забезпечення у різних країнах, Б. Калиновський зауважує, що відсутність у місцевих органів достатньої матеріальної, демографічної і матеріальної бази для утримання сучасних комунальних та інших служб зумовлюють укрупнення адміністративно-територіальних одиниць [50]. Однак проблема вирішується не завжди “органічним” шляхом. Як приклад такого винятку М. Долішній наводить Францію, де у 1970 р. аргументи на користь комуни, заснованої на базі населеного пункту, як історичної “колиски французького духу” виявилися сильнішими за економічну доцільність [51]. Сучасні тенденції засвідчують зростання популярності “функціонального підходу” до удосконалення адміністративно-територіальних структур. Зокрема, В. Нудельман зазначає, що у випадку, “коли ресурси місцевих громад недостатні для надання населенню необхідних послуг, закон (як і в Великобританії, чи Іспанії) передбачає обов’язковість об’єднання їх зусиль” [52]. Однак застосування “функціонального підходу”, як уже зазначалося, значною мірою обумовлюється рівнем розвитку управлінського ресурсу.

Досліджуючи проблему обслуговування сільського населення, Б. Хорєв зробив висновок, що “повний комплекс послуг можна створити як мінімум в середньому місті” [53]. Доцільність формування фінансового ресурсу адміністративно-територіальних одиниць на базі міських поселень відзначив В. Нудельман [54]. Таким чином, якщо адміністративно-територіальні одиниці формувати на основі центрів концентрації “полюсів зростання” та “організаторів простору”, то зникнуть передумови для диспропорцій, пов’язаних із централізованим перерозподілом податкових ресурсів.

Висновки

Дієздатність адміністративно-територіальних утворень вимагає концентрації відповідного управлінського та фінансово-економічного ресурсу. Через це

комплексну оцінку адміністративно-територіальних структур доцільно проводити на основі тих критеріїв, які характеризують рівень забезпечення управлінським та фінансово-економічним ресурсами. Потреба забезпечення відповідного рівня управлінського та фінансово-економічного ресурсу найбільше відчувається на базовому рівні територіального управління, де відбуваються безпосередні контакти за схемою “людина – влада”. Формування адміністративно-територіальних одиниць доцільно проводити на базі “полісів зростання” та “організаторів простору”, що дає змогу усунути передумови для диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій.

Надалі доцільно визначити і опрацювати кількісні індикатори рівня забезпечення управлінським та матеріально-фінансовим ресурсами в Україні. На основі таких індикаторів постає можливість створити модель територіального розподілу ресурсів, яку доцільно використати при ймовірному адміністративно-територіальному розмежуванні України.

Література

1. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] / за заг. ред. В. В. Корженка. — Х. : Вид-во “Магістр”, 2004. — С. 66.
2. Лесечко М. Алгоритм проведення системного аналізу / М. Лесечко, М. Ступень, Р. Рудніцька // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 238.
3. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні, актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 10.
4. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. — Хмельницький : [б. в.], 2005. — С. 360; Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 482.
5. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) [Текст] / Б. С. Хорев. — М. : Мысль, 1981. — С. 164.
6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 482.
7. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе [Текст] / А. Газарян . — Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. — С. 48.
8. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 36.
9. Там же . — С. 90.
10. Там же . — С. 91.
11. Там же . — С. 90.
12. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология [Текст] / Э. Б. Алаев. — М. : [б. и.], 1977. — С. 5.
13. Кравченко В. Тенденції розвитку територіального устрою України / В. Кравченко // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти [Текст] : тези доп. та наук. повідом. наук.-практ. конф.

(10 – 11 березня 1995 р., м. Київ) / відп. за вип. Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, В. Кампо. — К. : [б. в.], 1995. — С. 107.

14. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / за. заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. — С. 300.

15. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради “Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку” (10 листопада 2001 р., м. Київ) та науково-методологічного семінару “Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади” (27 листопада 2001 р., м. Київ) / упоряд. : М. Пухтинський, Е. Рахімулов. — К. : Логос, 2002. — С. 84, 85.

16. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні актуальні питання методології та практики... — С. 10.

17. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 129.

18. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”? / А. Коваленко // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 43; Кучма Л. Д. Утвердження правових засад місцевого самоврядування / Л. Д. Кучма // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 5; Удовенко І. Становлення та розвиток територіальної громади міста / І. Удовенко // Економічний часопис [Текст]. — 1998. — № 6/7. — С. 32; Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда ; відп. ред. В. І. Чушенко. — Львів : Літопис, 2001. — С. 149; Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] / за заг. ред. В. В. Корженка. — Х. : Вид-во “Магістр”, 2004. — С. 162; Павлов О. Сільські території як об’єкт державного управління / О. Павлов // Юридический вестник [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 108.

19. Орзіх М. Проект Муниципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. Орзіх // Юридический вестник [Текст]. — 2001. — № 2. — С. 118.

20. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини [Текст] : зб. мат. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К. : Вид-во “Геопринт”, 2005. — С. 77.

21. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В. Борденюк // Вісник УАДУ [Текст]. — 1996. — № 3. — С. 123; Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [Текст] : наук.-практ. ком. / гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. — К. : [б. в.], 1999. — С. 7; Муніципальне право України [Текст] / кол. авт. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького [Текст]. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 224.

22. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України [Текст]. — 1993. — № 5/6. — С. 6.

23. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 115.

24. Любченко П. М. Конституційні гарантії місцевого самоврядування. Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права [Текст] / П. М. Любченко. — Х. : [б. в.], 1999. — С. 234.

25. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Управління сучасним містом [Текст]. — 2001. — № 4/6. — С. 51.

26. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. — К. : ШСД, 2005. — С. 55, 56.

27. Пухтинський М. Підходи різні, мета єдина / М. Пухтинський // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1996. — № 1. — С. 21.

28. Лаврик В. Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань, ніж відповідей / В. Лаврик // Право України [Текст]. — 1999. — № 7. — С. 43.

29. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років [Текст] / В. Пархоменко ; Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика. — К. : [б. в.], 1999. — С. 74.

30. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”? ... — С. 42.

31. Жовнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис... к-та наук з держ. упр: 25.00.02 / Я. Ф. Жовнірчик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2005. — С. 10.

32. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 173.

33. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність... — С. 317, 318.

34. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”?... — С. 42.

35. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків / Л. Журек // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 30.

36. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні... — С. 101.

37. Дністрянський М. С. Політико-адміністративний устрій України [Текст] : автореф. дис... к-та геогр. наук: 11.00.02 / М. С. Дністрянський ; Львів. держ. ун-т. — Львів : [б. в.], 1995. — С. 9.

38. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 115.

39. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 3.

40. Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? / А. Ант // Віче [Текст]. — 1998. — № 10. — С. 53.

41. Муніципальне право України... — С. 224.

42. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 112.

43. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення... — С. 300.

44. Ткаченко А. А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении [Текст] / А. А. Ткаченко. — Тверь : ТГУ, 1995. — С. 28.

45. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування [Текст] / С. Є. Саханенко. — Одеса : Видавництво ОФ УАДУ, 2001. — С. 86, 87.

46. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1998. — № 5 – 7. — С. 147.
47. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення... — С. 70.
48. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 115.
49. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР)... — С. 149.
50. Калиновський Б. Господар міста – кожен із нас / Б. Калиновський // Віче [Текст]. — 2001. — № 9. — С. 138.
51. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 507.
52. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. — К. : [б. в.], 2003. — С. 130.
53. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР)... — С. 155.
54. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності... — С. 43.

O. Kuchabskyi

**ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL-ECONOMIC CRITERIA
OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORGANIZATION
EVALUATING**

The impact of administrative and financial-economic resource on the capability of administrative-territorial formations are analysed. Expedience of complex evaluation of administrative-territorial units is grounded on the basis of their resource providing criteria, as well as - administrative and financial-economic. It is suggested to form administrative-territorial units in Ukraine on the basis of “poles of growth” and “area organizers”.

Key words: criterion, administrative resource, financial and economic resource, territorial administration, administrative and territorial formations.

УДК 338.24.658.14

Н. Криштоф

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО
ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА
В УМОВАХ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

Досліджено вплив економічної кризи на економіку та політику України, а також на мале та середнє підприємництво. Висвітлюється сучасний стан фінансово-економічної та регуляторної підтримки розвитку малого та середнього підприємництва. Проводиться аналіз законодавчих ініціатив щодо розвитку підприємництва у період економічної кризи.

Ключові слова: мале та середнє підприємництво, інноваційна діяльність, регіональний розвиток, економічна криза, девальвація національної валюти, інфляція, проблема безробіття, кризові явища, валютні кредити.

Світова фінансово-економічна криза негативно вплинула на економіку України, а це, своєю чергою, негативно позначилось на функціонуванні та розвитку підприємництва. Передусім йдеться про мале та середнє підприємництво, яке не має достатніх резервних фінансових ресурсів та страхових інструментів захисту своєї діяльності.

Для того, щоб відповісти на актуальне питання: “Чи зможе суспільство швидко подолати світову економічну кризу?”, необхідно ще раз уряду та провідним вченим України переглянути потенційні можливості малого та середнього підприємництва. Адже мале та середнє підприємництво найбільше інтегроване в економічні процеси, і будь-яка економічна криза чи то нестабільність в суспільстві вимагає відповідної регуляторної ролі держави.

Зазначене вище проблему досліджують провідні вчені та науковці такі, як: В. Воротін, В. Геєць, Н. Воротіна, Д. Ляпін, К. Ляпіна, О. Кужель, З. Варналій, К. Ващенко [1, 2].

Необхідно розглянути та розробити дієві механізми загальнодержавної політики щодо розвитку малого та середнього підприємництва, закріпити в Податковому кодексі норми спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності. Потрібно переглянути та внести зміни до Закону України “Про національну програму розвитку малого підприємництва”. Удосконалити норми технічного регулювання відповідно до норм країн-членів ЄС.

Метою статті є відобразити сучасний стан розвитку малого та середнього підприємництва в період економічної кризи. Основними економічними та законодавчими механізмами держави в умовах економічної кризи є: зниження податкового навантаження, спрощення дозвільних процедур, правил ліцензування, сертифікації, норм технічного регулювання, а також зменшення кількості перевірок із боку контролюючих органів.

Мале та середнє підприємництво на сьогодні переживає важкий період, бо, на відміну від великих підприємств, починає свою підприємницьку діяльність і розвивається за рахунок кредитів. Майже третина малих та середніх підприємств першими відчували проблему, тому що працюють за рахунок валютного кредитування. Через проблеми з коливанням курсу дуже важко вчасно повернути валютні кредити.

Перед підприємництвом постають життєво важливі питання: як повертати валютні кредити, як звести до мінімуму внутрішні витрати і взагалі, працювати чи припиняти свою господарську діяльність в умовах економічної та політичної кризи.

Світова практика доводить, що мале підприємництво найбільш гнучке у питаннях адаптації до економічних та законодавчих змін, адже воно швидко перепрофільнюється на нові ринки виробництва та збуту. На сьогодні спостерігається тенденція, коли великі підприємства відмовляються від деяких непрофільних і неприбуткових видів діяльності, залишаючи за собою тільки основні, а це створює додаткові резерви для малого та середнього підприємництва.

Мале та середнє підприємництво відреагувало на кризу масовими акціями протесту біля державних установ та будинку Уряду України. Уряд своїми указами та постановами повинен не дратувати підприємництво, а, навпаки, виробити дієві механізми підтримки щодо підприємництва, адже лише фіскальними методами неможливо наповнити бюджет. І тому, реагуючи на масові протести, Держкомпідприємництва розробив антикризовий пакет, який складається з п'яти напрямів:

Перший напрям зменшення регуляторного тиску на підприємництво, прискорення дозвільної реформи, максимальне скорочення всіх реєстраційних та дозвільних процедур.

Економічний експерт підкреслює, що в умовах кризи саме мале та середнє підприємництво є найбільшим ресурсом економіки країни. “Криза – це творче руйнування, а тема ринкової економіки і підприємництва, за визначенням, і є цим творчим руйнуванням. Воно дозволяє пережити кризу і зазвичай активується в найбільш складні для економіки періоди, – зазначає В. Дубровський. – Так само, як і під час минулої кризи, сьогодні мале та середнє підприємництво має розвиватися підсиленими темпами, його задача вивести Україну з кризи” [3].

Справа в тім, що підставою для збільшення долі малого бізнесу є не результати реформ, а його нове визначення, яке введене законом. На жаль, закон із гучною назвою, яка привертала увагу, за змістом виявився несуттєвим, порівняно з накопиченими проблемами, з якими малий бізнес поки що залишається сам-на-сам. Йдеться про критерії, за якими малі підприємства відрізняються від середніх і великих. Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності” від 18 вересня 2008 р. встановив, що малі підприємства мають середньооблікову чисельність працівників за звітний рік не більше 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) – не більше 70 млн. грн. Попередньою редакцією закону обсяг реалізації було зафіксовано на рівні 500 тис. євро, що за курсом Національного банку України (далі – НБУ) у жовтні 2008 р. дорівнювало приблизно 3,7 млн. грн. Таким чином, за рахунок розширення критеріїв визначення малих підприємств збільшилась їх чисельність і, тим самим, автоматично зросте їх внесок у валовий внутрішній продукт (далі – ВВП). Держава повинна реагувати на загрозливу ситуацію для малого та середнього підприємництва, яка погіршується з року у рік. Наприклад, якщо 2000 р. кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення становила 44 одиниці, а частка у ВВП – 8,1%, то 2007 р., незважаючи на те, що їх кількість зросла до 70, частка у ВВП, навпаки, зменшилася до 4,4%.

Другий напрям полягає у полегшенні доступу до кредитних ресурсів через запровадження механізму компенсації частини відсоткових ставок за кредитами, які отримують підприємці. Державі необхідно створити фонди гарантування кредитів

для підприємців-початківців для того, щоб вони могли отримати мікрокредити на суму 20 – 30 тис. грн.

Третій напрям — лібералізація податкової сфери, зменшення податкового навантаження, запровадження пільгового оподаткування частини прибутку, що йде на модернізацію основних засобів виробництва, на закупівлю технологій виробництва, виробничих ліній та вдосконалення спрощеної системи оподаткування. Спрощена система оподаткування надає частину фінансового наповнення до місцевих бюджетів та створює сприятливі умови для підприємців.

Головне у пропозиціях Держпідприємництва — скоротити кількість видів діяльності (експортні операції, здача приміщень у оренду, видобування та реалізація корисних копалин), де переважно пасивні доходи або висока дохідність. Необхідно переглянути максимальний обсяг виручки від реалізації для тих, хто працює на спрощеній системі оподаткування. Зважаючи на інфляцію, необхідно збільшити обсяг виручки до 1 млн. грн. фізичним особам підприємцям та до 3 млн. грн. юридичним особам. Потрібно привести у відповідність із реальною економічною ситуацією і ставку єдиного податку, бо сплата 20 – 200 грн. – це рівень 1998 р. Тому ставку єдиного податку пропонують збільшити до 60 – 300 гривень. Необхідно переглянути кількість працюючих у малого підприємця. Аналізуючи питання єдиного податку, економічний експерт В. Дубровський погоджується, що певний перегляд податку чи індексацію потрібно було б зробити, але на сьогодні момент для цього абсолютно невдалий [4].

Підвищення ж єдиного податку, на його думку, абсолютно не відповідає логіці і філософії оздоровлення економіки в часи економічного спаду. “Сьогодні навантаження на малий і середній бізнес, навпаки, потрібно було б зменшувати, оскільки для бюджету це не матиме значних негативних наслідків, адже ця сфера займає в бюджеті значно меншу частку, ніж, наприклад, великий бізнес чи податки з обігу на споживання, але він може стати “рятівним колом” сьогодні для багатьох українців. Влада ж пропонуючи таку ініціативу, забирає в них останню надію”, – акцентує В. Дубровський [5].

Четвертий напрям – відтермінувати сплати по штрафам та пені до Пенсійного фонду, що дозволить вирішити проблему зі стажем працюючих та зняти соціальну напругу.

І п’ятий напрям – через Національну програму підтримки підприємництва необхідно створити інфраструктуру підприємництва, а це – бізнес-інкубатори, консультативні та інформаційні центри правової допомоги.

У сучасних умовах ризику банківської системи, яка страждає від кризи, можуть бути перенесені на інші сектори економіки, зорема й на ті, що становлять основу малого підприємництва: оптову та роздрібну торгівлю, оренду, надання послуг. Розуміючи це, Європейська асоціація підприємців, малих та середніх підприємств у жовтні 2008 р. звернулася до Європейського інвестиційного банку (далі – ЄІБ) із проханням виділити 20 млрд. євро для гарантування повернення кредитів, отриманих європейським малим бізнесом. Це вже “друга лінія фінансової оборони”. Першою було вереснєве рішення ЄІБ про виділення підприємствам цієї категорії 15 млрд. євро кредитних ресурсів на період 2008 – 2009 рр., а до 2011 р. загальний обсяг кредитування становитиме 30 млрд. євро. Умови надання кредитів малим підприємствам передбачають підтримку будь-яких інвестиційних витрат, пов’язаних із відкриттям та розвитком малих підприємств (чисельністю до 250 осіб) за винятком грального бізнесу, зброї, тютюну, діяльності, що має негативний вплив

на зовнішнє середовище, придбання орної землі та заходів, які є спірними з етичного боку, наприклад мається на увазі клонування людини. Кредитні ресурси ЄІБ, надаватимуться через комерційні банки на термін від 2 до 12 років, а максимальна сума одного кредиту може становити 12,5 млн. євро [6].

На сьогодні склалась складна ситуація при якій уряд спільно із Верховною Радою повинен розробити дієві державні механізми, які б вчасно реагували на зміни в час світової економічної кризи. В умовах економічної кризи неефективне рішення у законодавчій чи регуляторній політиці матиме негативну реакцію у економічній діяльності підприємництва, а також у суспільстві загалом. В Україні в пакеті антикризових заходів, ухваленому Верховною Радою України, прямі норми для підтримки малого підприємництва знайти важко, достатньо лише звернути увагу на обсяги, що передбачені у державному бюджеті на часткову компенсацію відсоткових ставок за кредитами, що надаються суб'єктам малого підприємництва. Так, у бюджеті 2007 р. на ці заходи було передбачено лише 27 млн. грн., 2008 р. – 32 млн., а на 2009 р. пропонується вже 250 млн. Враховуючи, що у сфері малого бізнесу діє 354,7 тис. підприємств, то навіть 250 млн. грн. замало.

За даними Держпідприємництва, за підсумками 2008 р. підприємство виходить на зростання кількості підприємств: майже 7,5% по юридичних особах-підприємцях та 8% по фізичних особах-підприємцях. Суттєві тенденції падіння очікуються у другому кварталі 2009 р. Ситуація може повернутися на рівень початку 2000 р. За найгіршим прогнозом, скорочення кількості підприємств може становити до 20%. Але, разом із негативом з'являються нові можливості, з 1,5 млн. безробітних, яких очікують у 2009 р., не менше 10% піде у мале та середнє підприємство, тому великого падіння чисельності малих підприємств не очікується.

Зменшиться чисельність ріелтерських, дивелоперських та рекламних компаній, а комп'ютерні та високотехнологічні підприємства будуть нарощувати свою кількість. Відбудуться позитивні зрушення у сфері торгівлі продуктами харчування. На сьогодні великі мережі гіпермаркетів та супермаркетів зіштовхнулися з проблемою споживчого попиту, а тому частина їх буде закриватись; через скорочення попиту всі великі мережі відмовлятимуться від збиткових магазинів. За останні роки спостерігалось зменшення кількості малих магазинів та збільшення супермаркетів, на сучасному етапі тенденція зворотна, чисельність маленьких крамниць зростатиме.

На сьогодні, мале та середнє підприємство формує більше 10% ВВП. Це дуже мало у порівнянні з європейськими країнами. Саме через це Україна переживає кризу більш гостріше, ніж Польща. Там не було такого масового захоплення споживчими кредитами, і там по-іншому побудована структура економіки. Саме мале підприємство у Польщі формує економіку. В Україні це прерогатива металургійних та хімічних гігантів, які залежать від світової кон'юнктури та вартості енергоносіїв. Українська економіка є слабо диверсифікованою і, відтак, вразливою до коливань кон'юнктури світових ринків, характеризується низьким рівнем інновації та ефективності використання ресурсів. Джерела експортно-сировинного розвитку, які базуються на інтенсивному нарощуванні металургійного та сировинного експорту в умовах заниженого обмінного курсу гривні, на сьогодні фактично є вичерпані. Україна вже не може підтримувати конкурентні позиції у світовій економіці за рахунок дешевої робочої сили та економії на розвитку охорони здоров'я.

Потрібні окремі підходи для вирішення питання валютних кредитів, і в різних сферах діяльності вони мають свої особливості. Проте держава повинна створити рівні можливості для всіх, незалежно від того, у якій сфері підприємництво працює.

Держава не може змусити банки втрачати кредитні ресурси. Щодо компенсації різниці при перерахуванні валютних кредитів у гривневі буде доцільно тоді, коли буде зрозумілий валютний курс та його прогнозованість.

Цікавою на сьогодні є програма компенсації державою відсотків за кредитами, які отримали підприємці. Ця програма повинна поширюватися на всіх, але за однієї умови: якщо кредити беруться на реалізацію інноваційних проектів, критерії – кількість створених нових робочих місць, зростання обсягів сплати податків із виробництва продукції. В умовах складної економічної ситуації, коли усі витрати скорочуються, видатків на цю важливу програму в держбюджеті 2009 р. не передбачено.

В Україні вже склалися свої традиції, велика інерція мислення, бюрократія, яка звикла не допомагати підприємству, а розглядати його як можливість отримати певні дивіденди для себе. Це недалекоглядна позиція, яка пов'язана із браком стратегічного мислення, з браком ефективного державного прогнозування та планування. Уряду та Верховній Раді необхідно відпрацювати державні механізми та дієві заходи, які сприятимуть подоланню фінансової кризи. Для цього необхідно розробити заходи щодо забезпечення прозорості фінансових ринків, законодавчо врегулювати питання спрощення процедур започаткування та ведення підприємництва, скорочення державного апарату та персоналу контролюючих органів, розробити та активізувати програм підтримки підприємництва та відшкодування відсотків за кредитами, зниження податків та спрощення їх адміністрування. Підтримка малого та середнього підприємництва з боку держави повинна стати порятунком від негативних кризових явищ, але марно сподіватися на це без реформ. Директор економічних програм Центру Разумкова В. Юрчишин передбачає різке погіршення економічної ситуації у першому кварталі 2009 р. Наростання негативних явищ в економіці, за його словами, нагадуватиме “снігову лавину”. Тенденція падіння виробництва у промисловості й будівництві, що спостерігається вже принаймні два-три місяці, триватиме й найближчі декілька місяців. Це призведе до сплеску безробіття. Державі за цих умов потрібно буде більше грошей витратити на соціальну допомогу. Водночас надходження до бюджету значно зменшаться, оскільки більшість податків іде з промисловості, яка перебуває у стагнації. Населення за таких умов і надалі панікуватиме, скуповуючи валюту. Все це призводитиме до подальшого обвалу гривні й ще більшого погіршення ситуації [7].

Експерти пропонують різні кроки для мінімізації наслідків кризи, до якої економіка України виявилася не готова. Однак головною умовою виходу з кризи має бути політична узгодженість. “Не буде політичної домовленості, хай помилкових, але спільних рішень, які реалізуються, нічого не буде”, – зазначає В. Юрчишин. Якщо ця найменша необхідна умова буде дотримана, то вихід із кризи експерт вбачає передусім “в розвитку підприємництва – сприяння малому й середньому бізнесу, зниження податкового тиску, звільнення бізнесу від надмірного адміністрування, прискорення приватизація” [8].

У Національній доповіді визначаються та досліджуються актуальні проблеми розвитку підприємництва в Україні, окреслюються тактичні та стратегічні пріоритети подальшого розвитку підприємництва. Закономірно, вплив світової

фінансової кризи негативно вплинув на економіку України, а це своєю чергою негативно відобразилось на малому та середньому підприємстві. Зростання безробіття та інфляційні процеси є суттєвими чинниками для національної безпеки держави. “Малий і середній бізнес – це надія на розвиток економіки. Саме він має поглинути ту надлишкову робочу силу, яка з’являється сьогодні – ті, хто сьогодні залишився без роботи і чий дохід різко впав, мали б знайти собі місце саме тут. І держава мала б цьому тільки сприяти”, – наголошують економічні аналітики [9].

У підсумку скорочення працівників як у державному, так і в приватному секторі, значна частина працездатного населення зіткнулася з проблемою пошуку роботи і зміни професії. Згідно із прогнозованими даними Міністерства праці України, кількість безробітних до кінця 2009 року зросте на 2,4 млн. осіб. З кожним днем кількість безробітних зростає і в ряді регіонів України, проблеми працевлаштування вже перевищують можливості місцевих центрів зайнятості. Багато із звільнених спробує свої сили у підприємстві. Так, за даними Державної служби зайнятості України, станом на 1 січня 2009 р. у Вінницькій області на 1 вакантну посаду претендували 39 осіб, в Івано-Франківській і Хмельницькій – 48, Черкаській – 77 безробітних [10].

Отже, політика держави щодо звільнених громадян має зосередитись на створенні сприятливих умов для їх підприємницької діяльності, а успішне вирішення проблем зайнятості та ефективного функціонування підприємства в умовах економічної кризи матиме подвійний ефект. Тобто, якщо державний механізм створить сприятливі умови для забезпечення функціонування існуючих підприємницьких структур та створить умови для безперешкодного входження безробітних до малого та середнього підприємства, то своєю чергою підприємницький потенціал здатний виступити потужним ресурсом у вирішенні, по-перше, соціальних проблем, а це подолання безробіття й зниження соціальної напруженості і, по-друге, сприятиме наповненню бюджетів як місцевих, так і державних, а це своєю чергою зміцнить економіку регіонів та держави загалом.

В умовах загострення кризи кожне неефективне рішення у сфері ліцензування, дозвільній системі та регуляторній політиці загалом викличе адекватну реакцію у суспільстві. Тому розуміння європейського досвіду та практичне застосування стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері підприємства має бути головним пріоритетом у національному законодавстві. Можливо, не потрібно ставити багато складних цілей, а досягнути лише декілька, але конкретних та дієвих. Наприклад, скористатися принципом “лише раз”, який запропоновано у вищезгаданому законопроекті ЄС для малого бізнесу. Згідно законопроекту підприємство не має знов і знов надавати свою інформацію різним державним органам, вони повинні обмінюватися інформацією між собою. Тоді, при постановці на облік у податкових органах, органах статистики та фондах соціального страхування, підприємцю не доведеться витратити свій час, нерви та кошти. Відповідних змін потребує також порядок відкриття рахунків у банківських установах. Одним з напрямків удосконалення підприємницького середовища в умовах кризи має бути завершення впровадження принципу “єдиного вікна” при здійсненні державної реєстрації суб’єктів господарювання та постановки їх на облік у відповідних органах. Це забезпечується через визначення єдиного документу, що підтверджує постановку на облік новотвореного суб’єкта господарювання у відповідних органах – виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців. Виписка утримується у державного реєстратора. Цей

документ заміняє відповідні довідки органів податкової служби, статистики, фондів соціального страхування, які зараз необхідно подавати для відкриття рахунку в банку. Реалізація такої норми дозволить суттєво скоротити часові затрати для започаткування власної справи.

Під час економічної кризи особливо загострилась проблема, пов'язана з недостатністю фінансових ресурсів, необхідних для сталого виробничого процесу. Конкретним економічним інструментом державної підтримки та розвитку внутрішнього ринку є здійснення оподаткування за зниженою ставкою, а це 15% прибутку, який спрямовується на реінвестування у виробництво, оновлення та модернізацію основних фондів, що дозволить збільшити оборотні кошти підприємств, спрямувати ресурси на оновлення матеріально-технічної бази, що своєю чергою підвищить рівень конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках.

Необхідно переглянути норми амортизації для кожної з груп основних засобів. Враховуючи, що вартість обладнання визначається рівнем морального старіння, зміною в кон'юктурі ринку та інфляції, механізм розрахунку амортизації повинен бути достатньо гнучким для того, щоб забезпечити інвестиційну активність та розширення виробництва. Підвищення норм амортизаційних відрахувань допоможе підприємству запобігти втратам від морального зношування основних засобів, збільшити інвестиційні ресурси, прискорити відновлення об'єктів основних засобів, а це безпосередньо вплине на підвищення продуктивності праці та рентабельність виробництва.

На сьогодні спостерігається значне падіння обсягів імпорту та експорту продукції. В умовах фінансової кризи ситуація погіршується ще й у зв'язку з тим, що митними органами безпідставно припинено прийняття податкових векселів від суб'єктів господарювання при митному оформленні товарів при тому, що це право платників передбачено нормами Закону України "Про податок на додану вартість". Дії митних органів спричиняють перешкоди у здійсненні господарської діяльності, погіршують їх фінансовий стан через зменшення обігових коштів. Такі дії впливають на виробників-експортерів, які використовують у виробничому процесі імпорту сировину та комплектуючі. Відновлення права надання податкових векселів у рахунок сплати податку на додану вартість (далі – ПДВ) при митному оформленні товарів дозволить покращити фінансовий стан підприємств, збільшити обігові кошти та відновити законні права суб'єктів господарювання. З метою недопущення порушень суб'єктами господарювання порядку погашення векселів, необхідно удосконалити порядок погашення податкових векселів, виданих у рахунок сплати податку на додану вартість під час імпорту товарів як шляхом їх грошової оплати, так і шляхом заліку підтверджених органами державної податкової служби сум податку на додану вартість, які підлягають відшкодуванню з Державного бюджету України.

Необхідно внести зміни до Закону України "Про ціни і ціноутворення" щодо заборони підвищення державних фіксованих та регульованих цін і тарифів під час здійснення заходів, спрямованих на подолання кризового стану в економіці та здійснення дій по стабілізації фінансово-економічної ситуації в державі. На сьогодні збільшення тарифів та регульованих цін під час кризової ситуації на внутрішніх та зовнішніх ринках країни може мати місце лише як запобіжні заходи, які неможливо перенести на інший період. Таке збільшення повинно бути економічно обґрунтоване, прозоре, з урахуванням необхідності попереднього інформування основних

користувачів та споживачів цього сегменту ринку. Введення в дію таких змін необхідно проводити з моменту початку нового фінансового періоду з попереднім інформуванням.

У період економічної кризи, коли різко зростає рівень безробіття, погіршується матеріальне становище населення, мале та середнє підприємництво потребує гарантованої державної підтримки. За цього реальним інструментом державної підтримки має стати прийняття у найкоротший термін Закону України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва”.

У законодавчому акті ЄС про малий бізнес, який готується з початку 2008 р., серед інших важливих питань передбачається суттєво змінити норми оподаткування.

Однією з головних податкових пропозицій є зменшення ставки ПДВ до 5%. Така редакція, на думку Єврокомісії, забезпечить більшу ефективність економічної політики щодо діяльності малих підприємств, які працюють у сфері побутового обслуговування, ремонту та будівництва, а також поточного обслуговування житла. Основна мета – закріпити нове бачення ролі малого та середнього підприємництва як головного чинника в економічній політиці Євросоюзу. На перший погляд, є відповідна законодавча база – спрощена система оподаткування та звітності. Українська система оподаткування залишається найбільш обтяжливою серед 180 країн світу. Першочерговим завданням є удосконалення спрощеної системи оподаткування та звітності суб’єктами малого підприємництва, оскільки відповідний Указ Президента було прийнято ще в 1998 р. і з того часу він зазнав лише незначних змін. Пропонується також скасувати та переглянути місцеві податки та збори, оскільки витрати на їх адміністрування перевищують доходи від їх стягнення, а умови є обтяжливими для підприємництва та потребують додаткових витрат на складання та подання недосконалих форм звітності.

Необхідно врегулювати питання сплати підприємцями страхових внесків, фінансових санкцій та пені. З метою запровадження механізму стимулювання та прискорення погашення боргів суб’єктами господарювання до Пенсійного фонду необхідно надати можливість страхувальникам за бажанням розстрочувати суми простроченої заборгованості.

Важливим фактором, що забезпечує результативність економічних реформ, є прозорість у прийнятті управлінських та судових рішень, яка безпосередньо впливає на покращення умов ведення підприємництва, конкурентоспроможності, захищає права власності. Також необхідно згадати щорічне бюджетне фінансування Національної програми сприяння розвитку малому підприємству. Так, у 2007 р. бюджет передбачав на програму 1,8 млн. грн., а у 2008 р. – 2 млн. грн. Постає питання: це мало чи багато для підприємництва України, і чи ефективно ці кошти будуть використані? Порівнюючи ефективність політики України у питаннях стосовно підприємництва, будь-які оцінки українських успіхів, яких і так небагато, тьмяніють при порівнянні їх з програмними діями Європейського Союзу. Такі принципи застосовуються в країнах-членах ЄС. Директива 2004/48/ЄС про захист прав на об’єкти інтелектуальної власності прямо передбачає публікацію судового рішення про порушення прав власності. В Україні судова реформа працює неефективно, однак за умов активності представників малого підприємництва, стане найбільш систематизувати зберігання та оприлюднення судових рішень із найбільш важливих питань таких як оренда, перевірок та штрафів, дозволів, ліцензій, стандартів, сертифікатів – це буде дієвим механізмом боротьби з корупцією в державних органах влади.

У багатьох регіонах України не впорядковано земельні відносини організації роботи ринків, відсутня система укладання договорів між підприємцями та адміністрацією ринків про надання торгового місця. Необхідно вирішити організаційно-правові питання забезпечення здійснення підприємницької діяльності на ринках суб'єктами господарювання, а також організації та оформлення взаємовідносин між підприємцями, адміністраціями ринків та органами місцевого самоврядування. Для врегулювання проблем орендарів необхідно запровадити в дію типовий договір оренди торгового місця, рекомендований для оформлення взаємовідносин між адміністрацією ринку та продавцем.

Розміри земельного податку та орендної плати є обтяжливими для підприємців та підприємництва загалом, а це своєю чергою в умовах фінансової кризи призводить до підвищення цін на продовольчі товари та зниження купівельної спроможності громадян України. Внаслідок цього необхідно проаналізувати положення законів у частині зменшення ставок земельного податку і наслідків його застосування та розробити економічно обґрунтовані розміри ставок із податку та оренди землі з внесенням відповідних змін до Законів України “Про плату за землю”, “Про оренду землі”. Питання щодо передачі в оренду державного та комунального майна виключно на конкурсних засадах викликало негативне відношення суб'єктів господарювання. В умовах зниження платоспроможності суб'єктів господарювання та обмеження їх фінансових ресурсів встановлення високих орендних ставок та постійний їх перегляд може призвести до того, що орендарі не зможуть платити високі орендні ставки, а це своєю чергою, призведе до дочасного розірвання договорів оренди, закриття та банкрутства. Необхідно законодавчо закріпити практику довготермінової оренди державного і комунального майна строком не менше 5 років, це сприятиме ефективному використанню об'єктів власності, та, водночас, дозволять зберегти ділову активність підприємництва.

Важливим чинником у пом'якшенні наслідків фінансової кризи є доступ суб'єктів малого підприємництва до фінансово-кредитних ресурсів. Для цього розроблено заходи, зокрема:

- забезпечення здешевлення кредитування проектів малого та середнього підприємництва, які впливають на підвищення рівня зайнятості населення;
- залучення ширшого кола представників малого підприємництва до участі у програмі часткового відшкодування відсоткових ставок за кредитами на реалізацію інвестиційних проектів;
- створення гарантійних кредитних фондів для суб'єктів малого та середнього підприємництва;
- розроблення та впровадження механізмів компенсації: лізингових платежів, витрат, пов'язаних із участю у виставково-ярмаркових заходах для суб'єктів малого та середнього підприємництва.

Основними інструментами реалізації системи заходів із оздоровлення і формування сприятливого підприємницького середовища в Україні є програми підтримки малого підприємництва на центральному і місцевому рівнях.

У період фінансово-економічної кризи Уряд України має створити антикризову програму щодо підприємництва, заходи якої передусім спрямовуються на спрощення процедур започаткування малого підприємництва, забезпечення доступу підприємців-початківців до інформаційних, майнових, фінансово-кредитних ресурсів, надання навчально-освітніх, консультативних послуг для швидкого опанування базовими знаннями в сфері правової та бухгалтерської освіти. Необхідно

створити програму не виживання, а стимулювання й розвитку для забезпечення конкурентоспроможності підприємницького сектора України. Необхідно невідкладно забезпечити формування правових, організаційних та економічних засад для реалізації інноваційної політики, розвиток якої повинен базуватись на інноваційно-технологічній базі. Розроблена 2007 р. рамкова програма ЄС щодо підтримки діяльності у сфері інновацій сьогодні вирішує два важливих питання [11].

По-перше, забезпечує результативність інвестування в отримання нових знань, які обумовлюють конкурентоспроможність продукції.

По-друге, здійснює фінансову підтримку у названій сфері у важкі часи економічної кризи.

Програму називають вільним переміщенням знань або свободою п'ятої влади. І ось для такого вільного переміщення ЄС протягом 2007 – 2013 рр. готовий викласти чималу суму – більш ніж 50 млрд. дол. Вагомою складовою згаданої програми є розпочатий наприкінці серпня 2008 р. пілотний проект, що передбачає відкритий доступ до результатів наукових досліджень. Дослідження базуються на окреслених Єврокомісією обов'язкових напрямках: охорона здоров'я, енергетика, охорона навколишнього середовища, інформаційно-комунікаційні технології, дослідження інфраструктур, соціально-економічні та гуманітарні науки.

Висновки

Досвід розвинутих країн свідчить, що мале та середнє підприємництво відіграє важливу роль у формуванні нових робочих місць, забезпеченні необхідної мобільності ринку, створенні конкурентного ринкового середовища та ринкової інфраструктури. Важливою складовою потенціалу сектору малого та середнього підприємництва в Україні є соціальний аспект, пов'язаний з формуванням середнього класу та нової бізнес-еліти як необхідних передумов послаблення соціальної диференціації та забезпечення сталого економічного розвитку. Розвиток малого та середнього підприємництва неможливий за відсутності активної державної регуляторної політики, спрямованої на формування конкурентного середовища. Необхідно створити механізми захисту малого підприємництва від проявів ринкової монополістичної влади та зменшення адміністративного тиску з боку контролюючих органів. В Національній стратегії розвитку “Україна-2015”, у виступах провідних вітчизняних вчених та представників українського підприємництва наголошується на необхідності запровадження комплексних механізмів регулювання корпоративних відносин, забезпечення узгодженості дій державних інституцій, що регулюють діяльність не фінансових та фінансових корпорацій на фондовому ринку, а також посилення контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій. Україна – одна із небагатьох країн на пострадянському просторі, де є достатньо сильний та амбітний національний інтерес. Поки що найбільш ліквідні об'єкти і сектори вітчизняної економіки перебувають під контролем підприємців з українським громадянством, які асоціюють себе і своє майбутнє з Україною, а отже, є безпосередньо зацікавленими в успіху проекту побудови суверенної та самодостатньої України. Головним інструментом реалізації системного модернізаційного проекту в Україні має бути не мобілізація державного бізнесу та суспільства для досягнення переважно чужих цілей, а мотивація стати повноцінними агентами розвитку, партнерами держави. Необхідно консолідувати новаторські імпульси, що генерують здорові сили суспільства, держави та бізнесу в єдину загальнонаціональну хвилю модернізації [12].

Створення державного механізму фінансування програм науково-технічного розвитку та підтримки програм малого та середнього підприємництва на центральному, регіональному та місцевому рівнях сприятиме успішній реалізації комплексу антикризових заходів. Із впровадженням принципів Європейської хартії мале та середнє підприємництво стане однією з основних рушійних сил розвитку інноваційної та інвестиційної економіки, забезпечення зайнятості населення, соціально-політичної та соціально-економічної інтеграції України до Європейського Союзу. Ефективна реалізація комплексу антикризових заходів, удосконалення правових засад державного регулювання господарської та підприємницької діяльності, встановлення ефективних та прозорих правил гри, усунення необґрунтованих та неефективних регуляторних та ресурсних бар'єрів на шляху реалізації підприємницьких ініціатив, а також заохочення конкуренції – головні чинники пом'якшення негативних наслідків світової економічної кризи і створення умов для максимального використання потенціалу підприємництва та забезпечення сталого розвитку економіки України.

Необхідно впроваджувати дієві механізми державної політики щодо розвитку підприємництва, створити всі умови щодо зменшення безробіття через збільшення кількості робочих місць у підприємстві.

Доцільно створити умови для покращення стандартів життя людей та збільшити прошарок середнього класу, що своєю чергою через податки та місцеві збори збільшить надходження до бюджету України.

Створити прозорі та відкриті інститути та механізми державного регулювання господарської та підприємницької діяльності, а також забезпечити реальні механізми участі громадян та їх об'єднань у реалізації державного управління та місцевого самоврядування.

Література

1. Геєць В. М. Національна стратегія розвитку “Україна – 2015” Український форум // Стратегічні виклики суспільству та економіці України у XXI ст. [Текст] / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко, Б. Є. Кваснюк. — К. : Громадсько-політичне об'єднання, 2008. — 118 с.

2. Воротіна Н. В. Вплив розвитку підприємництва на зростання бюджетних доходів в Україні / Н. В. Воротіна // Проблеми та перспективи розвитку підприємництва в Україні [Текст] : мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. (15 – 17 травня 2007 р., м. Ялта) / відп. ред. А. А. Мвзаракі. — К. : Київ. Нац. торг.-екон. ун., 2007. — С. 52—54.

3. Придушений малий бізнес Україну з кризи вивести не зможе, хоча міг би [Електронний ресурс] / Експерт Центру “Case Україна” В. Дубровський 19.03.2009 р. // Гарт Політичні новини. — Режим доступу : <http://www.gart.org.ua>.

4. Придушений малий бізнес Україну з кризи вивести не зможе, хоча міг би [Електронний ресурс] / Експерт Центру “Case Україна” В. Дубровський 19.03.2009 р. // Гарт Політичні новини. — Режим доступу: <http://www.gart.org.ua>.

5. Придушений малий бізнес Україну з кризи вивести не зможе, хоча міг би [Електронний ресурс] / Експерт Центру “Case Україна” В. Дубровський 19.03.2009 р. // Гарт Політичні новини. — Режим доступу : <http://www.gart.org.ua>.

6. Про запровадження в Україні принципів Європейської хартії для малих підприємств [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 587 від 2 липня 2008 р. // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

7. До весни якого року Україна подолає кризові явища? [Електронний ресурс] / Директор економічних програм Центру Разумкова Василь Юрчишин. 03.12.2008 р. // Інтернет-видання “Новинар”. — Режим доступу : <http://www.intermedia.org.ua/news/>.

8. До весни якого року Україна подолає кризові явища...

9. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні : націон. доп. / [К. О. Ващенко, З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. М. Геєць, О. В. Кужель та ін.]. — К. : Держпідприємництво, 2008. — 226 с.

10. Жук І. М. Діяльність підприємств – суб'єктів підприємницької діяльності [Текст] / І. М. Жук ; Статистичний збірник. Держ. ком. Статистики України ; ред. М. С. Кузнєцова. — К., 2007. — 262 с.

11. Про запровадження в Україні принципів Європейської хартії для малих підприємств...

12. Жук І. М. Діяльність підприємств – суб'єктів підприємницької діяльності... — 262 с.

N. Kryshtof

PUBLIC POLICY OF SUPPORT OF DEVELOPMENT OF SMALL AND MIDDLE ENTERPRISE IS IN THE CONDITIONS OF WORLD ECONOMIC CRISIS

An economic crisis has substantially influenced on the economy and policy of Ukraine, as well as the small and middle enterprises. The article prospsects the modern state of the financial and economic and regulator support for enterprise development of small and middle enterprise. The analysis of law initiations is conducted in relation to development of enterprise in the period of economic crisis.

Keywords: small and middle enterprise, innovative activity, regional development, economic crisis, devaluation of national currency, inflation, problem of unemployment, crisis phenomena, currency credits.

УДК 351.84:364.044.24(477)

В. Лукашикевич

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ

Зроблено оцінку існуючого поняття “соціальний захист населення” і з’ясовано загальноекономічні засади системи соціального захисту населення.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні потреби, економічні потреби, соціальна допомога.

У комплексі складних соціально-економічних проблем України, що безпосередньо пов’язані з трансформацією її економіки на ринкових засадах, винятково важлива роль належить соціальному захисту населення як основі забезпечення суспільно нормальних умов життєдіяльності всіх без винятку членів суспільства.

Зауважимо, що у вітчизняній науці дослідженню різних аспектів цієї актуальної проблеми приділяють увагу такі українські вчені, як: Д. Богиня, Н. Борецька, М. Долішній, С. Злупко, М. Карлін, А. Колот, В. Куценко, В. Лагутін, О. Новікова, В. Онікієнко та інші. Водночас ми вважаємо, що найближче до вирішення окресленої проблеми підійшла Н. Борецька, якій належить перше в Україні монографічне видання, присвячене дослідженню соціального захисту населення. Завдячуючи пошукам вітчизняних науковців, соціальний захист все частіше проголошується як одна з найважливіших передумов підвищення рівня реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян України.

Водночас, не зважаючи на певні зрушення і здобутки у дослідженні особливостей формування системи соціального захисту в умовах перехідної економіки, зокрема у створенні ринкового механізму соціального захисту, який забезпечив би соціальну безпеку особи, базуючись на реальному підвищенні рівня життя населення, поки залишається недостатньо дослідженою низка питань, що стосується загальноекономічних засад системи соціального захисту населення в трансформаційному суспільстві. З огляду на це, вкрай необхідним є уточнення змісту поняття “соціальний захист”.

Метою статті є оцінка існуючих понять “соціальний захист населення” і з’ясування на цій основі загальноекономічних засад системи соціального захисту населення в транзитивному суспільстві.

Із аналізу наукових джерел відомо, що основними завданнями удосконалення системи соціального захисту населення України є забезпечення задоволення першочергових соціальних потреб громадян та створення ринкового механізму соціального захисту, який забезпечив би соціальну безпеку особи, базуючись на реальному підвищенні рівня життя населення. Їх основою (“серцевиною”) є створення умов реалізації конституційних прав і свобод громадян.

Керуючись пріоритетними завданнями забезпечення цілей людського розвитку, вважаючи базовими соціальні та економічні потреби населення в соціальному захисті, ми передусім зосереджуємо увагу на “соціальному захисті населення”.

Унаслідок цього, на основі детального вивчення деяких вітчизняних та зарубіжних джерел наукової інформації здійснена оцінка існуючого поняття “соціальний захист населення”.

Порівняно тривалий час, а саме до початку 60-х рр. ХХ ст., термін, “соціальний захист”, як правило, не використовувався у вітчизняних наукових працях. Натомість, офіційним було словосполучення “соціальне забезпечення”. Вважаємо за необхідне зазначити, що соціальне забезпечення, на думку науковців радянської доби, – це усі види допомоги членам суспільства за рахунок суспільних фондів споживання, система заходів матеріального забезпечення і обслуговування престарілих, а також осіб, що потребують соціальної допомоги. Фактично розгляд суті соціального забезпечення вченими-економістами того часу був частково обмеженим, і ця обмеженість визначалась тим, що основою цієї концепції був спосіб розподілу благ через суспільні фонди споживання [1].

Категорія “соціальний захист” широко використовується у сучасній науковій літературі. Проте у її трактуванні відсутня єдність поглядів. Це зумовлено тим, що поняття, яке розглядається, є складним системним утворенням з багатоманітними характеристиками, кожна із яких, хоча і відображає суттєві аспекти соціального захисту, не є повною.

На нашу думку, всебічно збагнути зміст соціального захисту можна лише при поєднанні його загальної та детальної інтерпретації. У першому випадку соціальний захист охоплює рішення і заходи держави із забезпечення конституційних прав і мінімальних гарантій людині, незалежно від місця, де вона проживає, національності, статі, віку. Соціальний захист, у широкому його розумінні, торкається всіх сторін життя членів суспільства, включаючи забезпечення права на власність і свободу підприємницької діяльності, особистої недоторканості і забезпечення останніх товарами, житлом і послугами соціальної інфраструктури, робочими місцями, прийнятними грошовими доходами, сприятливими економічними умовами тощо. У другому випадку розуміння соціального захисту вичерпується суто соціальними рішеннями і заходами держави щодо забезпечення прав і гарантій, пов’язаних із підтримкою тих верств суспільства, які в силу свого специфічного становища не можуть відігравати активну роль в умовах ринкових відносин (діти, непрацюючі пенсіонери, інваліди), а також із забезпеченням права всіх членів суспільства на мінімально достатні засоби життєзабезпечення, на працю і відпочинок, захист від безробіття, охорону здоров’я і життя, на соціальне забезпечення у випадку старості, хвороби та втрати годувальника, для виховання дітей тощо.

Необхідно зазначити, що в поняття соціального захисту різні автори вкладають неоднаковий зміст. Так, на думку В. Лагутіна, це поняття розглядається як “сукупність заходів, що здійснюються у суспільстві для забезпечення суспільно нормативних умов матеріального та духовного життя всіх членів суспільства, насамперед тих, хто не здатний самостійно забезпечити такі умови” [2]. Отже, в цьому терміні системоутворюючим чинником є суспільно нормальні умови матеріального і духовного життя всіх без винятку членів суспільства. З огляду на це, виникає необхідність розробки на державному рівні нормативів суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя.

Детальніший зміст та системність поняття соціального захисту втілений у терміні “соціальний захист”, який пропонує О. Новікова. Заслужує уваги той факт, що соціальний захист розглядається науковцем із позиції забезпечення соціальної безпеки, яка одночасно є системоутворюючим чинником соціального захисту: “Цей процес (дія) по досягненню соціальної безпеки” [3].

Н. Борецькою соціальний захист розглядається як “система соціальних та економічних прав та гарантій, що закріплюються законодавчо державою і реалізуються її соціальною політикою на основі механізмів забезпечення життєвого рівня, достатнього для відтворення і розвитку особистості на всіх етапах життєдіяльності людини”.

Системоутворюючим чинником соціального захисту є забезпечення життєвого рівня, достатнього для відтворення і розвитку особистості на всіх етапах життєдіяльності людини. Отже, у цьому терміні відображена сутність соціального захисту людини праці, відповідно до законодавства, що діє в Україні, у сфері соціальної політики.

Сучасні зарубіжні економісти, намагаючись відповісти на питання про зміст соціального захисту, дають останньому таке визначення: системи соціального захисту або програми надання допомоги особам із низькими доходами – це системи програм велфера (welfare), що покликані забезпечити бідних допомогою в розмірах, що залежать від ступеня їх бідності. Програми соціального захисту існують для тих, хто з тієї чи іншої причини не заробляє в умовах ринкової економіки суми, достатньої для підтримання певного рівня життя, нормативи якого встановлюються цими програмами [4]. На нашу думку, таке визначення є неповним і не відображає всієї повноти сфери застосування систем соціального захисту.

Водночас, зважаючи на відсутність одностайності у тлумаченні терміна “соціальний захист”, ми вважали за необхідне запропонувати свій погляд на цю складну і важливу методологічну проблему. Насамперед зазначимо, що нам видаються більш переконливими і аргументованими у цьому контексті підходи міжнародних організацій. Так, Дитячий фонд Організації Об’єднаних Націй (ЮНІСЕФ) визначає, що соціальний захист – це сукупність установ і заходів соціального страхування і соціальної допомоги, спрямованих на забезпечення безпеки повсякденного життя населення та включає п’ять основних елементів – пенсії і допомога внаслідок втрати годувальника; лікувальна допомога, виплати внаслідок хвороби та тимчасової втрати працездатності; допомога на утриманців і допомога внаслідок вагітності; соціальна допомога; допомога за безробіттям [5].

Міжнародна організація праці (далі – МОП) визначає поняття соціального захисту як загальну базову соціальну підтримку всім громадянам, незалежно від внесків або тривалості їх трудового стажу [6]. Конвенція МОП № 102 (1952 р.) і наступні міжнародні трудові норми містять дев’ять основних галузей соціального захисту і положення про мінімальну допомогу та умови, що дають право на її одержання. Такими основними сферами соціального захисту є: медична допомога, допомога внаслідок хвороби, допомога у зв’язку із народженням дитини, допомога за безробіттям, допомога сім’ям із дітьми, допомога внаслідок виробничого травматизму і професійного захворювання, допомога за інвалідністю, допомога за віком, допомога у випадку втрати годувальника.

На основі зазначеного вище можна відтворити сутність і основні елементи соціального захисту населення в перехідній економіці в інтерпретації міжнародних організацій. Окрім того, такий підхід до соціального захисту населення має принципове значення хоча б тому, що слугує випереджувальним заходом щодо формування якісного людського потенціалу суспільства. Це, своєю чергою, дало підставу окремим науковцям запропонувати заміну поняття “соціальний захист населення” на “людський розвиток”, оскільки перше звужується до окремих сфер соціального захисту, а друге охоплює життя людини від колиски до домовини.

Окрім того, людський розвиток передбачає стан добробуту людини у всіх вимірах, а не тільки щодо матеріального забезпечення [7].

Такий підхід до розуміння соціального захисту населення має принципове значення хоча б тому, що слугує випереджувальним заходом щодо включення в це поняття такого компоненту людського розвитку, як освіченість і середня кількість років навчання, які без соціального захисту для багатьох верств населення є недоступними.

Ще А. Сміт вважав, “що дешевизна затрат на освіту чи навчання людини представляють собою, без сумніву, таку перевагу, яка значно перевищує незначні невігоди. І при тому населення отримало би ще більшу вигоду з того, якщо б устрій шкіл і коледжів, в яких відбувається навчання, було б більш розумне, ніж це має місце в нинішній час...” [8]. Для пояснення відмінностей у рівнях заробітної плати він скористався аргументом, який містив у зародку поняття, розкриті тепер у концепції людського розвитку. Ця теорія досліджує залежність доходів працівника, підприємства, суспільства від знань, навиків, фізичної сили, зовнішньої привабливості та здоров'я людини. Однак цей факт ще не свідчить про те, що на сьогодні необхідно замінити поняття “соціального захисту населення” на термін “людський розвиток”. Адже факт формування системи соціального захисту, хоч і є моментом людського розвитку, залишається тільки фактом, він не може бути оптимально детермінованим, бо об'єктивні потреби в соціальному захисті мінливі.

Отже, концепція соціального захисту населення вимагає наукової аргументації її загальноекономічних засад, виходячи з реалій сьогодення і передбачень на майбутнє. Її формування – одне з основних і пріоритетних завдань ринкових перетворень, яке вимагає проведення цілеспрямованої державної політики. Ця політика повинна включати в себе певні напрямки.

По-перше, необхідно змінити підхід до системи соціального захисту населення як до пасивної соціальної політики, яка відволікає ресурси від економічного розвитку. Особливо це важливо на сучасному етапі, коли трансформаційні процеси в економіці співпали з демографічним переходом, що зовні виступає у формі системної кризи. Постійне зменшення природного приросту населення повинно стимулювати проведення ефективної політики соціального захисту населення саме на стадії його відтворення. А деякі елементи організації соціального захисту, наприклад нагромаджувальна система пенсійних фондів, і в короткотерміновому періоді стимулюють трудову активність людей.

По-друге, система соціального захисту населення повинна забезпечити досягнення, принаймі, таких важливих цілей, як: а) надання загальної базової соціальної підтримки всім верствам населення, незалежно від розмірів заробітної плати і без врахування джерел доходу і тривалості трудового стажу; б) підтримання соціальної стабільності в країні.

Вирішальною умовою створення ринкового механізму соціального захисту, який забезпечив би соціальну безпеку особи, зважаючи на реальне підвищення рівня життя населення, має підведення під нього відповідних економічних засад.

Ці засади можна розмежувати на загальноекономічні і соціальні. На нашу думку, до перших необхідно віднести реалізацію повноважень власності в широкому розумінні; економічне зростання і створення ефективного суспільного виробництва; розвиток малого та середнього бізнесу тощо. А спеціальними економічними засадами є складові елементи соціального захисту.

З метою реалізації цих засад та створення умов для реалізації соціальних потреб людини і оптимального розвитку її соціального буття необхідно:

– прискорити з боку органів законодавчої влади підготовку і прийняття основних законів, де відобразити заходи державного регулювання тих соціально-економічних процесів, від яких прямо чи опосередковано залежить соціальний захист;

– впровадити систему державних соціальних нормативів та механізмів індексації грошових доходів і заощаджень населення з урахуванням інфляційного зростання цін;

– ввести з боку державних виконавчих органів контроль за раціональним і цільовим використанням коштів, передбачених на пенсійне забезпечення, компенсації і виплати допомог із безробіття;

– розробити дієву систему обов'язкового і субсидійованого добровільного страхування від безробіття і внести відповідні зміни в Закон України “Про зайнятість населення”;

– узаконити мінімальну заробітну плату в розмірі не нижче мінімального споживчого бюджету, тобто того рівня споживання, який забезпечує економічно активне населення, задоволення в мінімально допустимих розмірах основних фізіологічних і соціальних потреб за рахунок індивідуальних доходів населення.

Отже, соціальний захист населення, що тісно пов'язаний із добробутом людей, охоплює широкий спектр державних соціальних заходів, реалізацію яких можна здійснити не автономно, а на основі створення умов реалізації конституційних прав і свобод громадян.

Література

1. Иванкина Т. В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления [Текст] / Т. В. Иванкина. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1979. — С. 7.

2. Лагутін В. Д. Людина та економіка: соціоекономіка [Текст] : навч. посіб. для вузів / В. Д. Лагутін. — К. : Просвіта, 1996. — С. 318.

3. Новикова О. Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення [Текст] / О. Ф. Новикова. — Донецьк : ІСПАН України, 1997. — С. 19.

4. Фишер С. Экономика [Текст] / С. Фишер, Р. Дорибуш, Р. Шмалензи. — М. : [б. и.], 1988. — С. 401.

5. Ницета, дети и социальная политика: путь в более светлое будущее [Текст] // UNICEF: региональный мониторинговый доклад. — Флоренция : [б. и.], 1995. — № 3. — С. 161.

6. Социальное страхование и социальная защита : доклад Генерального директора // Международная конференция труда (80-я сессия) [Текст]. — Женева : [б. и.], 1993. — С. 2.

7. Злупко С. М. Людський потенціал, зайнятість і соціальний захист населення в Україні [Текст] / С. М. Злупко, Й. І. Раденький. — Львів : [б. в.], 2001. — С. 28, 29.

8. Антология экономической классики [Текст]. — М. : МП “Еконов” ; “Ключ”, 1993. — С. 196.

V. Lukashchykevych

SOCIAL SECURITY OF UKRAINE'S POPULATION IN MODERN CONDITIONS: ECONOMIC GROUNDS

In the article evaluation of existing concept of “social security” is done and economic bases of the system of social security are found out.

Key words: social security, public welfare, social necessities, economic necessities, social help.